

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

Claúsulas de estabilización en la contratación administrativa

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Oscar Moreno Gil

Madrid, 2015

Rd. 54.484

306

OSCAR MORENO GIL

CLAUSULAS DE ESTABILIZACION
EN LA CONTRATACION ADMINISTRATIVA



BIBLIOTECA
DE DERECHO

\$16837496

pg 32-46

- a) Bien de decir, trab. sin y conacuerdo. Pero como hay unos puntos de ver
- b) p. 32. antecedentes hist
- c) p. 46. No hay bibliografía a fin de p. 46.
- d) en general poca bibliografía
- e) Sp. y de Standish
- f) Publicaciones de Art. y de Bruggi sobre la escuela entre otros

SUMARIO

INTRODUCCION

	<u>Pgs</u>
I.- <u>CONSIDERACIONES PREVIAS</u>	3
II.- <u>PROYECCION DE LA PROBLEMÁTICA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA</u>	14
III.- <u>PLAN DE TRABAJO</u>	25

CAPITULO I

EL PRINCIPIO DE PRECIO CIERTO

1.- <u>SECCION UNICA.</u>	
<u>HACIA LA DELIMITACION DEL PRINCIPIO DE PRECIO JUSTO A PARTIR DEL DE PRECIO CIERTO</u>	30
1.1.- PRINCIPIO DE PRECIO CIERTO.....	32
1.1.1.- Concepto.....	32
1.1.2.- Determinación del precio.....	32
1.1.3.- Intangibilidad.....	35
1.2.- PRINCIPIO DE RIESGO Y VENTURA.....	36
1.2.1.- Concepto.....	36
1.2.2.- Caracteres y naturaleza.....	37
1.2.3.- Alcance.....	40
1.2.4.- Delimitación.....	40

1.3.- FUERZA MAYOR.....	42
1.4.- LA DOCTRINA DEL RIESGO IMPREVISIBLE.....	46
1.4.1.- La cláusula <i>rebus sic standibus</i>	46
1.4.2.- La doctrina del <i>factum principis</i>	48
1.4.3.- El riesgo imprevisible.....	54
1.4.4.- La paradoja de la revisión de pre -- cios.....	59
1.5.- MODULACION DEL PRINCIPIO DE RIESGO Y VENTU -- RA.....	59
1.6.- MODULACION DEL PRINCIPIO DE PRECIO CIERTO....	65

CAPITULO II

UN PROBLEMA PREVIO:

LA ACTUALIZACION DE PRECIOS

1.- SECCION UNICA.

<u>PERFIL DE LA ACTUALIZACION DE PRECIOS, EN CUANTO FI</u>	
<u>GURA AFIN Y PREVIA A LA DE REVISION DE PRECIOS.....</u>	68
1.1.- CONCEPTO.....	70
1.2.- NATURALEZA.....	71
1.3.- FORMULACION.....	72
1.4.- ELECCION DE COEFICIENTES.....	76
1.4.1.- Presupuestos complejos.....	76
1.4.2.- Presupuestos de un solo elemento.....	78

Pgs

1.5.- ACTUALIZACION DE PRECIOS EN EL REGLAMENTO GENERAL DE CONTRATACION.....	79
1.5.1.- Concepto legal.....	79
1.5.2.- Crítica.....	79
1.5.3.- Principio de adecuación.....	80
1.5.4.- Contratos susceptibles de actualización.....	81
1.5.5.- Coeficientes de actualización.....	84
1.5.6.- La defensa del contrato en casos particulares.....	85

CAPITULO IIIREVISION DE PRECIOS1.- SECCION PRIMERA.

<u>LA REVISION DE PRECIOS EN ESPAÑA; ANTECEDENTES HISTORICOS.....</u>	103
1.1.- REAL DECRETO DE 24 DE ENERO DE 1908.....	107
1.2.- REAL DECRETO DE 31 DE MARZO DE 1917.....	111
1.2.1.- Causas.....	111
1.2.2.- Clases de contratos beneficiados.....	115
1.2.3.- Cláusula revisora.....	117
1.2.4.- Reconocimiento del derecho de revisión.....	118

	<u>Pgs</u>
1.8.- LEY DE 17 DE JULIO DE 1945.....	154
1.8.1.- Causas.....	154
1.8.2.- Clases de contratos beneficiados.....	157
1.8.3.- Principio de libertad de pactos res - pecto de la cláusula estabilizadora..	157
1.8.4.- El derecho de revisión.....	159
1.8.5.- Umbral de la revisión.....	161
1.8.6.- Mora del contratista.....	161
1.8.7.- Límites a la discrecionalidad para -- conceder revisión de precios a las - obras adjudicadas mediante concurso - de destajos.....	163
1.8.8.- Liquidaciones.....	167
1.8.9.- Precios unitarios.....	170
1.8.10.-Rescisiones sin pérdida de fianza....	173
1.8.11.-Carácter netamente revisor de la Ley de 1945.....	173
1.8.12.-Formalismos.....	176
1.8.13.- Aplicabilidad a las Corporaciones Lo cales de la legislación revisora.....	177
1.9.- REGLAMENTO DE CONTRATACION DE LAS CORPORACIO- NES LOCALES APROBADO POR DECRETO DE 9 DE ENE- RO DE 1.953.....	178

Pgs

1.10.- DECRETO-LEY DE 18 DE ENERO DE 1957.....	186
1.10.1.- Causas.....	186
1.10.2.- Clases de contratos beneficiados...	187
1.10.3.- El derecho de revisión.....	189
1.10.4.- La revisión de precios en la Admi - nistración Local.....	191
1.11.- DECRETO DE 22 DE MAYO DE 1963.....	200
1.12.- DECRETO-LEY DE 10 DE OCTUBRE DE 1963.....	201
1.12.1.- Causas.....	201
1.12.2.- Cláusula revisora.....	203
1.12.3.- Umbral de revisión.....	204
1.12.4.- Derecho de revisión y liquidación..	205
1.13.- CONCLUSIONES A LOS ANTECEDENTES HISTORICOS..	205

2.- SECCION SEGUNDA.GENERALIDAD DEL PROBLEMA EN EL AMBITO INTERNACIONAL:

<u>BREVE OJEADA AL DERECHO COMPARADO.....</u>	208
2.1.- GENERALIDAD DEL PROBLEMA.....	209
2.2.- BELGICA.....	209
2.3.- ITALIA.....	212
2.4.- PORTUGAL.....	215
2.5.- FRANCIA.....	217
2.5.1.- Legislación.....	217

	<u>Pgs</u>
2.5.2.- Sistema.....	217
2.5.2.1.- Precio firme.....	218
2.5.2.2.- Precio firme actualizable..	220
2.5.2.3.- Precio ajustable.....	224
2.5.2.4.- Precio revisable.....	226
 3.- <u>SECCION TERCERA.</u>	
<u>SITUACION ACTUAL DE LA REVISION DE PRECIOS EN ESPA-</u>	
<u>ÑA.- LEGISLACION VIGENTE.....</u>	229
3.1.- LEGISLACION.....	231
3.2.- EXCEPCIONALIDAD DE LA LEGISLACION REVISORA...	233
3.3.- LA REVISION DE PRECIOS COMO CUESTION DE INTE-	
RES PUBLICO.....	237
3.4.- CARACTER RESTRICTIVO DE LA LEGISLACION REVI -	
SORA.....	250
3.5.- NATURALEZA JURIDICA DE LA REVISION DE PRECIOS	252
3.5.1.- Precisiones terminológicas.....	252
3.5.2.- Dualidad de figuras estabilizadoras..	256
3.5.3.- La revisión de precios en sentido pro	
pio.....	256
3.5.4.- La revisión de precios no rectifica -	
un error.....	258
3.5.4.1.- Vicios.....	258
3.5.4.2.- El error.....	259

Pgs

3.5.5.- Naturaleza novatoria de la revisión - en sentido propio.....	263
3.5.6.- Legitimación histórica de la revisión novatoria.- Fuentes.....	267
3.5.7.- Existencia actual de la revisión nova toria.....	269
3.5.8.- Los ajustes de precios.....	270
3.5.9.- Naturaleza jurídica de los ajustes de precios.....	273
3.5.10.-Fuentes.....	273
3.6.- LA REVISION DE PRECIOS EN LOS CONTRATOS DE -- LAS CORPORACIONES LOCALES.....	276
4.- <u>SECCION CUARTA.</u>	
<u>UMBRAL DE REVISION</u>	280
4.1.- CONCEPTO.....	282
4.2.- CLASES DE LIMITES.....	286
4.2.1.- Límites de variación económica o de oscilación de precios.....	286
4.2.2.- Límites de ejecución de prestaciones.	288
4.2.3.- Límites de cantidad revisada reconoci ble.....	288
4.2.4.- Reducción de los factores revisables.	290
4.2.5.- Exclusión de ciertos contratos.....	291

Pgs

4.3.- EL UMBRAL EN EL DECRETO-LEY DE 4 DE FEBRERO - DE 1964.....	294
4.3.1.- Límites de variación económica o de - oscilación de precios.....	294
4.3.2.- Límites de ejecución de prestación y de cantidad revisada.....	298
4.3.3.- El margen neutralizado.....	304
4.3.4.- Reducción de factores revisables.....	310
4.3.5.- Contratos excluídos.....	317
4.4.- PARTICULARIDAD DEL UMBRAL DE REVISION EN LOS CONTRATOS DE OBRAS DE LAS CORPORACIONES LOCA- LES.....	322

5.- SECCION QUINTA.

<u>SITUACION Y LOCALIZACION DE LAS ACTUACIONES ESTABI- LIZADORAS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE CONTRATA- CION.....</u>	324
5.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.....	327
5.2.- EL FORMALISMO EN LA CONTRATACION ADMINISTRA - TIVA COMO CUESTION DE INTERES PUBLICO.....	328
5.3.- LA PERFECCION DEL CONTRATO.....	332
5.3.1.- Momento en que se produce.....	332
5.3.2.- El <i>iter contractus</i>	333
5.3.2.1.- Duplicidad de fases.....	333

	<u>Pgs</u>
5.3.2.2.- La publicidad del proyecto.	
Naturaleza jurídica.....	336
5.3.2.3.- Oferta y aceptación.....	340
5.3.2.4.- Adjudicaciones provisiona -	
les y definitivas.....	342
5.3.3.- Situación en el <i>iter contractus</i> de la	
problemática revisora.....	344
5.4.- INSTRUMENTALIZACION CONTRACTUAL.....	346
5.4.1.- Documentos.....	346
5.4.2.- Pliego de condiciones particulares...	347
5.4.2.1.- Concepto.....	347
5.4.2.2.- Tramitación.....	350
5.4.2.3.- Contenido.....	351
5.4.2.4.- Eficacia.....	353
5.4.2.5.- La cláusula de revisión de	
precios.....	358
5.4.3.- Memoria.....	367
5.4.3.1.- Concepto.....	367
5.4.3.2.- Eficacia.....	367
5.4.4.- Pliego de prescripciones técnicas....	371
5.4.4.1.- Concepto y contenido.....	371
5.4.4.2.- Posibilidad de menciones ju	
rídicas.....	372

Pgs

5.4.4.3.- Contradicción con el pliego de condiciones.....	373
5.4.5.- Relevancia del error producido por -- causa del ropaje documental del nego- cio.....	376
5.4.6.- Sentencia de 19 de febrero de 1975...	379
5.4.7.- Sentencia de 17 de enero de 1974.....	396
5.4.8.- Escritura contractual.....	398
5.4.8.1.- Concepto.....	398
5.4.8.2.- Eficacia.....	399
5.4.8.3.- Contradicciones entre la es- critura y el pliego de con- diciones.....	402
6.- <u>SECCION SEXTA.</u>	
<u>APROBACION DE LAS REVISIONES DE PRECIOS.....</u>	408
6.1.- APROBACION DE LAS CLAUSULAS REVISORAS.....	409
6.1.1.- Autoridad competente.....	409
6.1.2.- Aprobación del pliego de condiciones.	410
6.1.3.- Acuerdos de inclusión de cláusula re- visora.....	411
6.1.4.- Resoluciones motivadas.....	412
6.2.- RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LAS REVISIONES..	414

7.- SECCION SEPTIMA.

<u>OBJETIVACION</u>	419
7.1.- FORMULAS POLINOMICAS.....	422
7.1.1.- Concepto.....	422
7.1.2.- Composición.....	423
7.1.3.- Tipicidad.....	424
7.1.4.- Aprobación.....	427
7.1.5.- Revisabilidad.....	429
7.1.6.- Adecuación del hecho al presupuesto - de hecho.....	431
7.1.7.- La invariabilidad de las fórmulas in- corporadas a un contrato.....	435
7.1.7.1.- Invariabilidad de fórmulas- incorporadas a un contrato.	437
7.1.7.2.- Invariabilidad objetiva de- las fórmulas.....	438
7.1.7.3.- Permanencia de las fórmulas de cada contrato.....	438
7.2.- INDICES DE PRECIOS Y COEFICIENTES DE REVI - SION.....	446
7.2.1.- Elementos integradores de la fórmula- tipo.....	446
7.2.2.- Coeficiente de proporcionalidad.....	447

7.2.3.- Signos convencionales de los coefi -- cientes de proporcionalidad.....	451
7.2.4.- Coeficiente de proporcionalidad co -- rrespondiente a los gastos invaria -- bles.....	452
7.2.5.- Indice de precios.....	459
7.2.5.1.- Concepto.....	459
7.2.5.2.- Signos convencionales adop- tados.....	462
7.2.6.- Determinación del momento cero.....	464
7.2.6.1.- Punto de partida.....	464
7.2.6.2.- Elección lógica.....	465
7.2.6.3.- Elección legal.....	469
7.2.6.4.- Concepto de licitación.....	469
7.2.7.- Conclusiones al momento cero.....	484
7.2.8.- Cálculos de los índices.....	485
7.2.8.1.- Comité Superior de Precios- de Contratos del Estado....	485
7.2.8.2.- Tramitación de índices.....	489
7.2.8.3.- Difusión geográfica de los índices.....	490
7.2.8.4.- Índices provisionales e in- dices definitivos.....	492

Pgs

7.2.8.5.- Contenido. Adecuación de la doctrina del <i>factum principis</i> a los índices de precios.....	493
7.2.8.6.- Confección material de los índices.....	500
7.2.9.- La inflación como única alternativa..	502
7.2.10.-Especulación al amparo de la revisión de precios.....	510
7.2.11.-Coeficiente teórico de revisión.....	511
7.2.12.-Coeficiente legal de revisión.....	513
7.2.13.-¿Revisabilidad del beneficio industrial y de los gastos invariables?...	514
8.- <u>SECCION OCTAVA.</u>	
<u>CONTRATOS REVISABLES.....</u>	518
8.1.- CONSIDERACIONES GENERALES.....	519
8.2.- CONTRATO DE OBRAS.....	522
8.2.1.- Concepto.....	522
8.2.2.- Naturaleza.....	525
8.3.- CONTRATO DE FABRICACION.....	529
8.3.1.- Normativa aplicable.....	529
8.3.2.- Operatividad revisora en el contrato de fabricación.....	534

	<u>Pgs</u>
8.4.- CONTRATO DE INSTALACION.....	539
8.5.- CONTRATO DE GESTION DE SERVICIO PUBLICO.....	550
8.6.- OTROS CONTRATOS.....	554
8.6.1.- Prohibición de revisión como regla...	554
8.6.2.- Contratos relativos a equipos y siste mas para el tratamiento de la informa ción.....	556
8.7.- CRITICA.....	562
 9.- <u>SECCION NOVENA.</u>	
<u>LIQUIDACION DE LAS REVISIONES.....</u>	568
9.1.- NATURALEZA.....	569
9.2.- REVISIONES ORDINARIAS.....	570
9.3.- REVISIONES REAJUSTABLES.....	579
9.4.- PRECISIONES TERMINOLOGICAS.....	584
 10.- <u>SECCION DECIMA.</u>	
<u>CASOS PARTICULARES.....</u>	585
10.1.- REVISION DE LAS MODIFICACIONES DE LAS PRESTA CIONES PACTADAS.....	588
10.1.1.- Consideraciones previas.....	588
10.1.2.- <i>Ius variandi</i>	589
10.1.3.- Proyectos reformados y proyectos - adicionales.....	591

	Pgs
10.1.3.1.- Imprecisión de la terminología legislativa.....	591
10.1.3.2.- Dualidad de figuras..	592
10.1.3.3.- Delimitaciones.....	593
10.1.3.4.- Eficacia.....	596
10.1.4.- Fijación del precio.....	599
10.1.5.- El derecho a la revisión del precio.....	600
10.1.5.1.- En los proyectos reformados.....	600
10.1.5.2.- En los proyectos adicionales.....	600
10.1.6.- Reconocimiento y liquidación del derecho de revisión.....	606
10.1.6.1.- Contratos adicionales.....	606
10.1.6.2.- Contratos reformados.	606
10.1.7.- Revisión de las modificaciones no autorizadas.....	612
10.1.8.- Revisión de las obras de conservación realizadas durante el plazo de garantía.....	617

	<u>Pgs</u>
10.2.- REVISION EN LOS CASOS DE INTERRUPCION Y SUS	
PENSION DE LA EJECUCION.....	621
10.2.1.- Interrupciones por culpa del con--	
tratista.....	621
10.2.2.- Recuperación del derecho revisor -	
por el contratista moroso.....	625
10.2.3.- Interrupciones sin culpa del con -	
tratista.....	626
10.2.4.- Suspensiones decididas por la Admi	
nistración.....	631
10.2.4.1.- Casos de suspensión....	632
10.2.4.2.- Revisión de precios....	633
10.2.5.- Distinción entre interrupción y --	
suspensión.....	634
10.2.6.- Liquidación del derecho de revi --	
sión.....	635
10.2.6.1.- En caso de interrupción	
sin culpa del contratis	
ta.....	635
10.2.6.2.- En caso de suspensión -	
por la Administración..	637
10.2.7.- Liquidación de las revisiones en -	
los casos de interrupción de expe-	
dición de certificaciones.....	638

10.3.- REVISABILIDAD DE LOS ACOPIOS DE MATERIALES-	
Y DE LAS INSTALACIONES Y EQUIPOS.....	640
10.3.1.- Concepto.....	640
10.3.2.- Materiales acopiados.....	640
10.3.2.1.- Régimen económico.....	640
10.3.2.2.- Hipótesis revisoras....	643
10.3.2.3.- Conclusión.....	647
10.3.3.- Abonos a cuenta por instalaciones-	
y equipos.....	654

CONCLUSION

I.- <u>CLAUSULAS DE ESTABILIZACION: PANORAMICA SINTETIZA</u>	
<u>DA DE LA SITUACION ACTUAL.....</u>	658
II.- <u>REVISION DE PRECIOS: PROBLEMAS PENDIENTES Y PRO -</u>	
<u>PUESTAS DE REFORMA.....</u>	659
1.- Actualización de precios.....	659
2.- Contratos rescindidos en fase de ejecución y	
a continuación adjudicados directamente al -	
amparo de los números 7, 8 y 9 del artículo-	
37 L.C.E.....	663
3.- Inadecuación terminológica.....	663
4.- Formalismos de las cláusulas estabilizado --	
ras.....	664

	<u>Pgs</u>
5.- Límite de variación económica.....	665
6.- Límite de ejecución de prestaciones.....	666
7.- Exclusión de ciertos contratos por razón de la cuantía.....	667
8.- Exclusión de ciertos contratos por razón del tiempo.....	668
9.- Beneficio industrial.....	668
10.- Aprobación del derecho revisor.....	669
11.- Actualización de las fórmulas polinómicas...	670
12.- Permanencia de la fórmula de cada contrato..	670
13.- Fórmulas-tipo aplicables a los contratos,co- mo derecho transitorio, con ocasión de los - cambios periódicos de los cuadros de fórmu - las.....	671
14.- Elección lógica del momento inicial para el- cómputo de índices.....	671
15.- Elección legal del momento inicial para el - cómputo de índices.....	672
16.- Comité Superior de Precios de Contratos del- Estado.....	673
17.- Contenido de los índices.....	674
18.- Especulación al amparo de la revisión de pre- cios.....	675

	<u>Pgs</u>
19.- La revisión en el contrato de fabricación...	675
20.- Contratos de instalación.....	675
21.- Exclusión de contratos por razón de la materia y particularmente del contrato de suministro.....	676
22.- Contratos relativos a equipos y sistemas para el tratamiento de la información.....	677
23.- Liquidación de las revisiones. Terminología.	678
24.- Revisión de las modificaciones en los proyectos adicionales.....	679
25.- Deducción del 20 por 100 del umbral en los reformados.....	680
26.- Cálculo de coeficientes revisores respecto de las partes de prestación ejecutadas en fecha indeterminada.....	680
27.- Revisión en los casos de interrupción sin culpa del contratista.....	681
28.- Cálculos de promedio a realizar en los supuestos de interrupción sin culpa del contratista y cuando, por virtud del contrato, se expidan certificaciones no mensuales.....	682
29.- Revisión en los casos de suspensión por la Administración.....	683

	<u>Pgs</u>
30.- Revisabilidad de los abonos a cuenta por <u>ac</u> pios de materiales.....	683
31.- Revisabilidad de los abonos a cuenta por <u>ins</u> talaciones y equipos.....	683
III.- <u>RECAPITULACION</u>	684

APENDICES

1.- DECRETO-LEY 2/1964, DE 4 DE FEBRERO.....	689
2.- DECRETO 461/1971, DE 11 DE MARZO.....	698
3.- DECRETO 3360/1971, DE 23 DE DICIEMBRE, QUE PRORRO- GA LA VIGENCIA DEL DECRETO 3650/1970 DE 19 DE DI - CIEMBRE.....	707
DECRETO 3650/1970, DE 19 DE DICIEMBRE.....	708
4.- ORDEN DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS DE 10 DE -- AGOSTO DE 1971.....	720
5.- INDICES DE PRECIOS APLICABLES A LAS REVISIONES <u>ACO</u> GIDAS AL DECRETO-LEY 2/1964, DE 4 DE FEBRERO.....	734
6.- OBTENCION DE LAS FORMULAS-TIPO, DE CARACTER MEDIO, PARA CADA UNA DE LAS DIRECCIONES GENERALES DEL MI- NISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y DEL PROPIO MINISTERIO EN 1973.....	761

	<u>Pgs</u>
<u>RELACION CRONOLOGICA DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO QUE SE CITAN, ASI COMO DE LOS DICTAMENES E INFORMES DEL CONSEJO DE ESTADO Y DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA.....</u>	768
<u>RELACION BIBLIOGRAFICA.....</u>	789

*

* *

INTRODUCCION

INTRODUCCION

I.- CONSIDERACIONES PREVIAS.

II.- PROYECCION DE LA PROBLEMÁTICA DEL CONTRATO AD
MINISTRATIVO EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA.

III.- PLAN DE TRABAJO.

I

CONSIDERACIONES PREVIAS.

Es la contratación administrativa un importantísimo campo jurídico, que dentro del Derecho Administrativo, crece exuberantemente. La economía moderna, y por lo tanto la sociedad toda, está profundamente condicionada por esta hipertrofia de la actividad administrativa, que, si necesaria y generalmente buena, en ocasiones asusta y siempre impresiona y cohibe.

La contratación administrativa es un núcleo con brillo deslumbrante que crece no sólo en intensidad, sino también en radio de acción, en materias y en ámbitos.

Para dar una idea de hasta qué extremo eso es así, basta observar las impresionantes cifras que los Presupuestos Generales del Estado destinan a inversiones.

Ese volumen de negocio va dirigido a los infinitos empresarios que trabajan con la Administración.

Y si la contratación administrativa es uno de los más importantes y apasionantes temas del Derecho Administrativo, en él, donde todo hoy es trascendente, destaca la teoría del equivalente económico, cuyo vigor se manifiesta en la práctica actual, en forma principal por vía de la llamada revisión de precios. Esta es la fundamental cuestión que interesa al presente trabajo; pero su objeto resultaría un tanto desconectado de la imagen de conjunto si se le privara de sus estructuras básicas, de los elementos que lo vertebran como un todo. Por eso dar una visión exclusiva y tajantemente estabilizadora sería mutilar el trabajo en beneficio de una apretada síntesis; criterio éste, precisamente contrario a la idea de la elaboración de una tesis, donde la inspiración debe caminar por la vía del análisis.

Por eso, interesa hacer un emplazamiento previo de la naturaleza del contrato que se examina.

El contrato administrativo es una institución-sustantiva y diferenciada del contrato civil. Sus rasgos característicos se deducen de los siguientes puntos:

1. La situación de prerrogativa de la Administración.

En la diferenciación sustantiva del contrato administrativo resalta siempre la posición con que actúa la Administración. Esta, que ha de ser necesariamente parte de todo contrato administrativo, le confiere su condición de tal, desde que se coloca en situación de prerrogativa, que se concreta en una amplia serie de facultades: ejecutoriedad, interpretación del contrato, modificación, resolución, poder de dirección, etc.

Es en esta posición de la Administración en la que ordinariamente se ha puesto el énfasis a la hora de delimitar el contrato administrativo.

Las prerrogativas son a las que por antonomasia se ha llamado *cláusulas exorbitantes*, en cuanto sobrepasan o exorbitan los tipos contractuales del Derecho civil y, por ello, entrando en otra esfera, han de concretarse en otros moldes: los del Derecho administrativo.

"Las cláusulas exorbitantes del Derecho administrativo son "contra legem privatum", que haría nulo un contrato civil por oponerse a normas de -- "ius cogens" privadas, pero que son válidas en ocasiones en el contrato administrativo: constituyen -- justamente las llamadas cláusulas exorbitantes del Derecho común, que se justifican únicamente en el -- marco propio del contrato administrativo" (1).

Las prerrogativas de la Administración se fundan en razones de interés público.

2. La personalidad del contratista.

Al tratar de la subjetividad de las partes en la relación contractual, generalmente hay una preocupación jurídico-administrativa grande respecto de la delimitación de la actuación de la Administra -- ción, pero, por supuesto, también es significativa la personalidad del empresario y el carácter con -- que actúa.

En relación con él, la legislación de contrata -- ción administrativa opera una serie de limitaciones e incapacidades que no pueden considerarse como me --

(1). -Villar Palasí J.L.: *Apuntes de Derecho administrativo*, - II, Madrid 1974, p. 254.

ras peculiaridades; son bastante más que eso; constituyen un núcleo de reglas de capacidad desconocidas en el Derecho civil. Por eso, el artículo 9 de la Ley de Contratos del Estado dispone la nulidad - de pleno derecho de los contratos celebrados por empresarios incurso en una serie de prohibiciones.

Tales reglas, inspiradas en motivos de interés público, se deducen de la situación peculiar del sujeto en relación con los fines superiores perseguidos por la contratación administrativa.

Según ello, son incapaces, además de quienes - tengan esa condición conforme al Derecho civil, cuantos se hallen comprendidos en alguna de las causas - inspiradoras de las reglas de incapacidad peculia - res del Derecho administrativo (condena por ciertos delitos, declaración de suspensión de pagos, quie - bra, concurso, situación de apremio, falta de ade - cuada clasificación, formar parte del personal al - servicio de la Administración, etc).

No se está así ante una mera situación de ma - tiz, propia y peculiar de una contratación subgené - rica de la contratación civil general, sino que se regula una serie de situaciones ordenadas por una - diferenciada sistemática jurídica: la del Derecho - administrativo.

Así, nadie puede alegar seriamente la nulidad de un contrato civil porque una de las partes celebrantes esté integrada en la plantilla del otro contratante, o porque haya incurrido en situaciones de lictivas específicas o en incumplimientos anteriores de contratos celebrados con la misma empresa, o, por ejemplo, por falta de clasificación, o por estar incurso en deudas impagadas y sometidas a ejecución (vía de apremio), etc.

Estos extremos, en la contratación privada, ni siquiera son susceptibles de ser pactados: las partes no pueden pactar que los contratos a celebrar entre ellas sean nulos de pleno derecho cuando coincidan ciertas condiciones voluntariamente queridas, pues ello sería, además de otras cosas, un contrasentido, ya que quien acepta voluntariamente una limitación, por razón de esa voluntariedad, puede después, con rechazo o con olvido de una posición primera, pactar otra, que, en cuanto distinta, será suficiente y derogatoria de la primera voluntad.

El empresario se encuentra así ante un ordenamiento diferente del civil, con consecuencias muy distintas, y ante el cual debe modificar, para actuar, sus posiciones tradicionales propias del ámbito privado.

Esta distinta capacidad jurídica puede aumentarse o disminuirse por la Ley, pero siempre ha de tener un núcleo mínimo, propio y sustantivo. Lo ha de tener incluso aunque no hubiera normas específicas de contratación administrativa: En un Ordenamiento cuya contratación pública fuese realizada al amparo de las leyes civiles habría de cuestionarse la validez de los contratos aquí tratados celebrados entre la Administración, de una parte, y funcionarios, de otra. A que tal validez sea aceptable se opone algo más que la pura ética. Media aquí, el interés público. Y el hecho de que haya contratos sin embargo aceptados fuera de aquella consideración, no demuestra que ello sea posible jurídicamente, si no la corrupción de un sistema.

3. El precio.

Las razones de interés público que median en el ánimo administrativo trascienden también al precio. Mientras que en Derecho privado, por virtud del principio de libertad de pactos, hay un amplio margen de libertad en cuanto a la estipulación del precio, en los contratos administrativos desaparece el criterio especulativo y, por parte de la Administración, falta el ánimo de lucro; por eso, "en todo

caso, los órganos de contratación cuidarán de que - el precio de los contratos sea adecuado al mercado" (artículo 12 de la L.C.E.).

Además, el proyecto, evaluado previamente por la Administración con arreglo a criterios presupuestarios, opera como un límite que no puede aumentarse, pero sí reducirse. Lo cual lleva inevitablemente a la siguiente asociación de ideas: las enajenaciones de muebles e inmuebles, ejecutadas al amparo de la Ley de Patrimonio del Estado, no se realizan con arreglo a los criterios limitativos del precio-máximo, sino de precio mínimo, pues se adjudican al alza de pujas; hay en este caso un claro ánimo de - lucro por parte de la Administración. De ahí que - no sea discutible la naturaleza privada de estos -- contratos.

4. Principio de publicidad y concurrencia.

Es de tal vigor que conoce muy raras excepciones. En la legislación española incluso se mantiene en los casos de contratación directa, pues, se - gún el artículo 37 de la L.C.E., "el órgano de contratación *deberá consultar*, antes de realizar la adjudicación, *al menos a tres empresas* si ello es posible."

Este principio, como otros fundados en el interés público, tiene validez general para cualquier - ordenamiento jurídico aun cuando careciera de legislación de contratación administrativa concreta.

5. Jerarquía normativa.

La jerarquía normativa es distinta entre los - contratos administrativos y privados:

Mientras que en el contrato privado prima, sobre todos, el principio de libertad de pactos (*pac-ta sunt servanda*), éste en el ámbito administrativo, sin ser desechado, pasa a segundo plano, pues - la Ley rige sobre toda otra norma (*lex servanda*). - Así, se establece una jerarquía que se desenvuelve en los siguientes cuatro grados de acuerdo con los artículos 1, 4 y 14 de la L.C.E.:

- 1) Ley,
- 2) Pliego de condiciones particulares,
- 3) Ordenamiento administrativo,
- 4) Derecho civil.

Los pliegos de condiciones particulares, que - son el reflejo de la voluntad de las partes, operan tras la Ley, en subsidiaridad de segundo grado, y - el Derecho civil se desplaza, nada menos, que a una subsidiaridad de cuarto. Así pues, la Ley diferen-

cia e individualiza al contrato administrativo frente al privado.

6. Carácter eminentemente formalista del contrato administrativo.

Tal cuestión, exigida por el interés público (2), condiciona de tal manera al contrato administrativo que haría, si no inoperante, cuando menos muy dificultosa la aplicación de la normativa civil concebida bajo un espíritualismo extremo.

7. El escaso tratamiento en el Código civil de figuras tales como el contrato de suministro obliga a arbitrar fórmulas legales definitivamente originales.

8. Regulación administrativa de la *interpella-*

(2).- "El quicio y raíz de la singularidad propia del contrato administrativo lo constituye el fin de interés general, objeto y causa del contrato. La idea del fin es la clave hermenéutica de la institución, la piedra angular de la construcción jurídica y de su sistema de efectos".
Villar Palasi J.L.: *Apuntes de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid 1974, p. 349.

tio.

Mientras que en el Derecho común la mora necesita, en todo caso, de cara a cualquiera de las partes, del cumplimiento acumulado de los requisitos de retardo y de *interpellatio*, en la contratación administrativa hay una regulación dual que significa un claro privilegio para la Administración:

a) Según el artículo 45 L.C.E. el contratista incurre en mora por el acaecimiento del simple retardo. (3).

b) Para la mora de la Administración se necesita, sin embargo, de acuerdo con el artículo 47 de la L.C.E., además del consabido retardo, la interpe-
lación del contratista.

(3).- "La mora del contratista se verifica *ex re*, sin necesidad de interpelación, desde el momento en que se incumplen los plazos, pero correlativamente no puede considerarse en mora a un contratista hasta el momento en que, llegados los plazos, se dé, de hecho, el real y efectivo incumplimiento".

Villar Palasi J.L.: *Concesiones administrativas*, en "Nueva Enciclopedia Jurídica Seix", tomo IV, p. 748.

II

PROYECCION DE LA PROBLEMÁTICA DEL CONTRATO
ADMINISTRATIVO EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

La situación económica, constante y progresivamente inflacionaria de nuestro país, desnivela en contra del contratista peligrosamente las equivalencias de las prestaciones de los contratos de largo-plazo de ejecución, como los de obras públicas, que son, precisamente, los de mayor volumen de negocio.

Esa tendencia a la inflación, que se ha ido -- agravando, adquiere en la actualidad caracteres sombríos.

El ámbito jurídico no ha desconocido tan grave problema económico (4), sino que, haciéndolo suyo ,

(4).- La rigidez del principio *pacta sunt servanda* y consiguiente inalterabilidad de la cuantía de las respectivas prestaciones, y en especial del precio debido a los

ha intentado, por vía jurisprudencial primero y por vía legal después, paliar los desajustes económicos que inciden en situaciones inicuas.

La enorme trascendencia económica de la inflación se hace notar en los más variados órdenes del Derecho. Los autores mas prestigiosos alzan sus voces de alarma y procuran aportar criterios para frenar el monstruo galopante que está devorando a la -

contratistas de obras públicas, habían venido aplicando se, mal que bien, en una larga etapa en que la estabilidad monetaria y la inflación mantenida dentro de unos márgenes de aumento moderado lo había permitido. Traspasados estos, el mantenimiento de los precios originalmente pactados situaba a los contratistas en la disyuntiva de abandonar las obras con pérdida de las garantías, o de llevarlas a su término final, lo que les originaría un quebranto económico todavía mayor. La elección no era dudosa, y así, con quebranto incluso del patrimonio de los contratistas, el Estado habría de llevar la peor parte soportando un abandono casi general de las obras emprendidas.

Parada Vázquez J.R.: *La nueva Ley de Contratos del Estado*, R.A.P. n° 47/65, p. 401.

economía nacional.

"La *revisión de precios* -dice González Pérez-, viene a evitar que el contratista soporte el daño - producido como consecuencia de determinadas mutaciones en la realidad económica. Cuando tales circunstancias impliquen la imposibilidad de que el contratista realice su prestación, a no ser a coste muy superior al previsto al perfeccionarse el contrato, no es justo que el mismo soporte la diferencia de coste en beneficio de la Administración pública y , en último término, de la propia comunidad nacional". (5).

Para López Rodó, "lo importante es que el contrato se cumpla, que la obra o el servicio público-se realice, y para ello es preciso poner al contratista en condiciones de poderlo realizar".(6).

(5).- González Pérez J.: *Dictamen sobre revisión de precios - en los contratos administrativos para la ejecución de obras públicas*, en "Monitor de Obras Públicas", nº 388, de 21-2-1963, p. 8.

(6).- López Rodó L.: *Los contratos de Obras Públicas en España*, R.A.P. nº 21, p. 296, Comunicación al tema Los Con-

La inestabilidad económica -manifiesta Edgard Allix (7)-, "desbarata los cálculos más racionales y más seriamente establecidos. Son vanos los esfuerzos realizados para buscar elementos de previsión - en la coyuntura y para escrutar el porvenir. Ello , desde la gran guerra, está tan lleno de sorpresas y de emboscadas que es imposible hacer proyectos sin-soslayar el hazar".

De ahí "la necesidad de que la Administración-compense, a través del pago del equivalente económico, la perturbación producida en las cláusulas inmutables" (8).

"Es criticable el carácter excepcional y restringido -sostiene Ariño Ortiz- que el legislador y la jurisprudencia han dado a las leyes de revisión-hasta este momento, pues los principios en que --

tratos de Obras Públicas de la Administración, Ponencia general del X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, llevada por Flamme M.A.

(7).- Allix E.: *Preface a la tesis Les Clauses de Revision de Prix dans les Marchés de Fournitures* de Pierre Baradez, Dijon 1933.

(8).- Villar Palasí J.L.: *Concesiones administrativas*, en --
 "Nueva Enciclopedia Jurídica Seix", tomo IV, p. 739.

ellas se inspiran no son algo excepcional y extraño al contrato administrativo. Entiendo por ello que la revisión no debe ser un sistema excepcional, sino que debe jugar de una manera orgánica y general en la contratación administrativa". (9) (10).

En lo que al aspecto jurídico se refiere, la labor no va encaminada a dar soluciones para resolver la crisis económica, pues es este un cometido de economía estricta, si no a procurar paliar los efectos de tal crisis, evitando las situaciones de injusticia conmutativa, que en las relaciones nego-

(9).- Ariño Ortiz G.: *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, Madrid 1968, p. 363.

(10).- *Plus longue est la période d'exécution du marché, plus les variations de prix sont à craindre et peuvent prendre des "proportions catastrophiques" pour les fournisseurs s'il est enfermé dans des prix fixés "ne varietur" par le marché.*

Waline M.: *L'Evolution récente des rapports de l'Etat avec ses co-contractants*, en "Revue du Droit public et de la Science politique", 1951, p. 11.

ciales han de producirse como fatal consecuencia. -
(11) (12).

(11).- Por lo demás, la doctrina económica insiste, por su parte, en la necesidad de un cambio hacia la racionalización de precios, incidiendo en la necesidad de ajustarlos a la realidad social.

Como botón de muestra, cabe citar a Alain Buzelay (*Verité des prix et Services publics*, Paris 1971, pag. 164):

"La volonté, en effet, d'adapter le tarif au cout réel de la consommation, c'est-a-dire de substituer, aux anciennes pratiques tarifaires, une *politique de verité de prix*, s'accompagne généralement d'une majoration ou d'une diminution des nouveaux prix par rapport aux anciens, fixés arbitrairement".

(12).-Así, como ejemplo de la multiplicidad de caras y efectos jurídicos de la inflación, es oportuno citar el estudio que el profesor García de Enterría realiza en el trabajo titulado *Expropiación forzosa y devaluación monetaria* (R.A.P. n° 80, ps. 9 a 38) en donde señala la trascendencia de la inestabilidad económica: "..... el problema realmente aparece con toda su agudeza, con toda su generalidad... tras el enorme proceso inflacionario que ocasionó nuestra guerra civil, primero, y la se

Este afán de justicia, que en definitiva contribuye si se logra a la satisfacción y, por lo tanto, a la tranquilidad social, es un elemento esencial de estabilidad que puede producir tan estimables resultados como las más acertadas y oportunas medidas económicas.

En este afán, del que se hace eco la Administración pública, está empeñada nuestra jurisprudencia y nuestra legislación. Aunque quizá puede reprocharse a todas una cierta timidez en el desarrollo del deseo de estabilizar las contraprestaciones contractuales: la normativa, como pretende demostrar este trabajo, no responde a las modernas necesidades surgidas desbordantemente de tan desdichada situación económica; la Administración mantiene un cierto caduco conservadurismo, que va mas allá de la prudencia; la doctrina es casi inexistente, aun-

gunda guerra mundial que hemos de sufrir a continuación en situación económica crítica; proceso inflacionario -- atenuado luego en su ritmo, pero ya nunca, hasta hoy -- mismo, con ciclos variables, eliminado de nuestro panorama económico."

que la jurisprudencia es en gran medida, otra vez , la pionera de nuevas posturas ante nuevas realidades (13). En cualquier caso, las matizaciones de ésta se ven siempre constreñidas por una legislación rígida e inflexible, ya desfasada incluso en países de nuestra área de cultura, y ello a pesar de que -

(13).- Como demostración de la orientación evolutiva de las cláusulas de estabilización en la contratación administrativa, puede citarse el texto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 14-5-1976, que recoge la síntesis de las distintas fases acaecidas hasta el presente:

"En nuestro Ordenamiento jurídico el contrato de obras públicas, tiene, en principio, un evidente carácter aleatorio que recoge el artículo 46 de la Ley de Contratos del Estado, al expresar que se concierta a riesgo y ventura del contratista, lo que significa que éste asume el riesgo de poder obtener una ganancia mayor o menor e incluso de perder cuando sus cálculos estén mal hechos o no respondan a las circunstancias sobreenvenidas en ejecución del contrato de obras, rigiendo, por tanto, el viejo principio, tradicionalmente establecido en aras de la seguridad jurídica en esta materia de la contratación con el Estado, de *pacta sunt servanda*, sin que el contratista pueda, por regla general,

sus desajustes inflacionarios son menores que los -
nuestros. La situación, más que grave, de la econo-
mía española obliga a adoptar medidas de más enti -
dad: no hemos de conformarnos con, como siempre, --
imitar la legislación extranjera (tal vez la france
sa), si no que han de dictarse disposiciones origi-

apartarse de la ley del contrato y, aunque esta riguro-
sa construcción haya venido mitigándose, primero por la
jurisprudencia en la aplicación de ciertos arbitrios de
equidad al amparo de la llamada cláusula *rebus sic stan*
dibus, que se suponía implícita en esta clase de contra
tos de Obras Públicas de ejecución sucesiva, y, moderna
mente la llamada teoría del riesgo imprevisible o de la
modificación de la base del negocio, para adaptar el --
contrato a las circunstancias sobrevenidas a lo largo -
de su ejecución por hechos posteriores a su celebración
que no pudieron preverse en el momento de la conclusión
del contrato, singularmente aquellos cambios de sus ele
mentos económicos que alteren sensiblemente las bases -
del mismo, con el fin de restablecer la justicia commu-
tativa con la equiparación de las respectivas contra --
prestaciones, respondiendo a estas tendencias doctrina-
les la norma contenida en el artículo 49 de la Ley de -

nales adecuadas a la realidad de la situación del -
país.

No cabe sostener, con prudencia suicida, las -
conocidas tesis de conveniencia de experiencia derii
vada de los resultados obtenidos en otros ambientes.
Los resultados de las Administraciones públicas de-
otros países les sirve a éstos; a España sólo le --
puede servir la parte de aquellos estudios que siend
do común, responda a situaciones comunes. Por lo dee

Contratos del Estado, sobre la procedencia de indemni -
zar al contratista por los daños y perjuicios que éste-
pruebe que efectivamente ha sufrido por la suspensión -
temporal de las obras por causas imputables a la Admi -
nistración. Tiene también ese mismo sentido finalista -
de mantener el equilibrio financiero del contrato la leg
islación especialmente establecida sobre revisión de -
precios".

Como puede observarse, la indicada Sentencia ha -
ce, a grandes rasgos, una relación cronológica evoluti-
va de los distintos criterios estabilizadores sobrevenid
dos a nuestro Ordenamiento jurídico. En cierto modo, marc
ca la pauta, y casi el orden de las materias, a seguir-
en el desarrollo de este trabajo.

más, en la mayoría de los aspectos, la evolución económica es tan rápida, que esperar a la experiencia de otros es esperar a lo imposible.

III

PLAN DE TRABAJO.

Este trabajo se ha realizado, pues, partiendo de la convicción de la existencia de aquellos problemas. En el itinerario de maduración de su pensamiento ha procurado llegar al fondo de la apreciación de la realidad contractual de los Entes públicos en cuanto afectada por la inflación. Para ello ha recorrido la historia reciente de la legislación española en el ámbito propuesto. Siempre colocado en ese punto de vista, ha procurado captar el problema último y profundo de las inversiones públicas. Ha caminado por la jurisprudencia, en la cual se ha basado esencialmente, pensando con ilusión en obtener resultados de la verdad de que "la doctrina jurisprudencial sobre los contratos administrativos ofrece en sí misma muchas más posibilidades constructivas que las que hasta el presente se han deducido de ella" (14) y aunque ha tenido presente la legislación comparada, ha querido partir de la reali-

dad española para apuntar ideas autóctonas a problemas propios. Su fin es esencialmente práctico. Su desarrollo teórico, en cuanto ha sido necesario, se ha procurado completar con casos y ejemplos deducidos de la realidad. Esto, que quizá sea un grave demérito, se ha hecho también pensando que el Derecho español ya dispone, en el ámbito doctrinal, de excelentes estudios, tal como la *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, - de Gaspar Ariño Ortiz, con desarrollo amplio y perfecto de toda la gama de posiciones doctrinales respecto de los principios de riesgo y ventura y riesgo imprevisible.

Por eso este trabajo se ha referido específicamente a revisión de precios, pues no ha querido ser una visión duplicada de criterios ya sistematizados, ni un tratamiento paralelo, conforme o disconforme con ellos, si no una continuación de los mismos. Se ha querido conseguir una visión añadida, un plus, - que, con base en lo existente (en este sentido el libro mencionado ha sido una orientación particular

(14).- Martín-Retortillo Baquer S.: *La institución contractual en el Derecho administrativo*, R.A.P. nº 29, p. 91.

mente útil), acumule experiencias nuevas, manifestadas principalmente en la práctica de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de la doctrina del Consejo de Estado y de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, acudiendo, a la vez, a las fuentes mismas del cotidiano quehacer administrativo, a los expedientes de contratación preparados por los Organos contratantes, a los actos de fiscalización realizados por la Intervención General de la Administración del Estado y al entendimiento y diálogo directo con las empresas contratistas.

Se ha querido, pues, realizar un trabajo eminentemente empírico. Mas ha habido también un deseo de evitar un excesivo sabor pragmático; por lo cual, las posiciones mantenidas han sido justificadas, no sólo en disposiciones legales, Sentencias, Dictámenes y práctica, si no también en criterios doctrinales. Dentro de esta línea, se hace una exposición histórica de revisión de precios, una breve referencia a la legislación comparada, y (esto es lo que más ha costado reducir, lo que al ánimo se le ha hecho más cuesta arriba aceptar, pues hubiera deseado ser más extenso) una introducción relativa al principio de precio cierto y a las tesis-

que lo someten a modulación. De ello se expone lo mínimo imprescindible para entrar en materia y llegar a la revisión de precios. De ésta se ha procurado resaltar cuantas deficiencias tiene, con el de finido propósito de concluir en la necesidad de actualizar su normativa.

CAPITULO I.

EL PRINCIPIO DE PRECIO CIERTO

SECCION UNICA

HACIA LA DELIMITACION DEL PRINCIPIO DE PRECIO

JUSTO A PARTIR DEL DE PRECIO CIERTO

1.1.- PRINCIPIO DEL PRECIO CIERTO.

1.1.1.- CONCEPTO.

1.1.2.- DETERMINACION DEL PRECIO.

1.1.3.- INTANGIBILIDAD.

1.2.- PRINCIPIO DE RIESGO Y VENTURA.

1.2.1.- CONCEPTO.

1.2.2.- CARACTERES Y NATURALEZA.

1.2.3.- ALCANCE.

1.2.4.- DELIMITACION.

1.3.- FUERZA MAYOR.

1.4.- LA DOCTRINA DEL RIESGO IMPREVISIBLE.

1.4.1.- LA CLAUSULA REBUS SIC STANTIBUS.

1.4.2.- LA DOCTRINA DEL FACTUM PRINCIPIS.

1.4.3.- EL RIESGO IMPREVISIBLE.

1.4.4.- LA PARADOJA DE LA REVISION DE PRECIOS.

1.5.- MODULACION DEL PRINCIPIO DE RIESGO Y VENTURA.

1.6.- MODULACION DEL PRINCIPIO DE PRECIO CIERTO.

1.1.- PRINCIPIO DE PRECIO CIERTO.

1.1.1.- CONCEPTO.

"Los contratos tendrán siempre un precio cierto, que se expresará en moneda nacional" (Artículo-12 L.C.E.).

El principio de precio cierto, recogido por el Derecho administrativo, está emanado del Derecho común, que lo plasma como manifestación del principio más general de seguridad jurídica. (15).

1.1.2.- DETERMINACION DEL PRECIO.

El precio de adjudicación no se forma mediante la adición de los precios parciales de las distintas unidades, sino que constituye un precio alzado por el que el contratista se obliga a ejecutar el total, aunque, independientemente de ello, se des--

(15).- Sentencia de 27 de abril de 1974.

componga por relaciones de precios de unidades. --
(16) (17).

En la determinación del precio respecto de los contratos de obra ha de tenerse en cuenta que estos son "a cuerpo cierto" (como la *locatio operis priva* da a que se refiere el artículo 1588 del Código civil). El concepto de "cuerpo cierto" se refiere, - además de al hecho de la prestación del contratista

(16).- Sentencia de 9 de mayo de 1970.

(17).- Dictamen del Consejo de Estado número 36103, de 24 de -
octubre de 1968:

En los contratos de obras públicas el precio de adjudicación no se forma mediante la adición de los pre cios parciales de las distintas unidades de obra, sino- que constituye un precio alzado por el que el contratista se obliga a ejecutar el conjunto de la obra, aunque- luego se descompongan *per relationem* en precios de uni- dades de obra.

El precio convenido constituye el techo financie- ro del contrato. Es la cantidad límite a que la Administración queda obligada, sin que el juego interno de la descomposición de precios pueda alterar, so pretexto de error u oscuridad, la efectividad de este principio esencial.

al presupuesto de la misma. La Administración contratante, durante la fase de actos previos o separables, establece el presupuesto de ejecución material, una vez justificados los costes que han de servir de base para la confección de los cuadros de precios unitarios y descompuestos para el correspondiente abono de la cantidad de obra que el contratista ejecute. El tipo de licitación viene determinado por los precios del presupuesto de ejecución material más el beneficio industrial y los gastos generales o presupuesto de ejecución por contratar (artículo 68 R.G.C.), de suerte que beneficio más gastos generales y suma de precios del presupuesto material es lo que sirve para fijar la base sobre la que se establecerá el precio global definitivo de modo automático en favor del contratista que ofrezca mayor baja. Así, es la cifra de licitación la que cobra una significación jurídica. Sin una previa modificación del presupuesto, la Administración no puede contratar la obra a un precio superior. La cantidad propuesta constituye un tipo límite por encima del cual se excluye toda proposición, y es a la vez el precio máximo abonable, pues no puede ser sobrepasado en ningún momento (18).

(18).- Sentencia de 9 de junio de 1970.

1.1.3.- INTANGIBILIDAD.

"Todos los contratos se desarrollarán con arreglo a los precios convenidos" (Artículo 4 del Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964).

"El contratista tendrá derecho al abono de la obra que realmente ejecute con arreglo al precio - convenido" (Artículo 47 L.C.E. y 142 R.G.C.).

En el mismo sentido que esas normas administrativas se pronuncia el artículo 1593 del Código civil: "no puede pedirse aumento de precio aunque se haya aumentado el de los jornales o materiales", y este principio de intangibilidad de las condiciones pactadas (19) es más riguroso en la contratación administrativa, porque en ella predomina el principio de riesgo y ventura (20) (21).

(19).- Respecto de las situaciones a que conduce la rigidez - del principio *pacta sunt servanda*, véase, en nota inserta en p. 14, Parada Vázquez, *La Nueva Ley de Contratos del Estado*, R.A.P. n° 47/65, p. 401.

(20).- Sentencia de 15 de noviembre de 1963.

(21).- Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Infor-

1.2.- PRINCIPIO DE RIESGO Y VENTURA.

1.2.1.- CONCEPTO.

El contrato administrativo tiene un carácter -
aleatorio que recoge el artículo 46 de la L.C.E. -
(artículo 132 del R.G.C.) cuando dispone que: "la -

me 24/1973, de 20 de julio:

En el Ordenamiento contractual del Estado y de -
sus Organismos autónomos ha regido en el derecho histó-
rico, al igual que en el vigente, el principio de la --
certeza del precio de modo que una vez establecidos los
pactos y cláusulas que han de constar en un pliego de
formulación previa a la adjudicación, la modificación -
del contrato sólo puede acordarse por la Administración
dentro de los límites que define el propio Ordenamiento
jurídico...

La aceptación de la propuesta del Patronato supon-
dría un ataque directo a los principios de la certeza -
del precio y el de la estabilidad de lo convenido, una
novación del contrato inadmisibles en el Ordenamiento --
contractual, pues el precio, dejaría de estar basado en
el presupuesto de formulación previa a la licitación y
formalización del contrato. De aceptar esta tesis, en -

ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista". Lo cual significa que éste asume el riesgo de poder obtener una ganancia mayor o menor e incluso de perder cuando sus cálculos estén mal hechos o no respondan a las circunstancias-sobrevenidas en ejecución del contrato (22).

1.2.2.- CARACTERES Y NATURALEZA.

La operatividad es automática: el riesgo del -contratista obra sencillamente (23).

No es un simple privilegio de la Administración sino un eco del principio de seguridad y precisión-jurídica recíprocas (24).

Pero el carácter administrativo exclusivo del-famoso principio, debe ser considerado con una --

otras palabras, se vendría abajo la esencia misma del -contrato que se basa en el mutuo respeto a lo convenido por las partes.

(22).- Sentencias de 29 marzo 1973 y de 14 mayo 1976.

(23).- Sentencia de 25 de enero de 1967.

(24).- Sentencias de 27 abril 1974 y 15 octubre 1976.

cierta dosis de relatividad: es cierto que, como -
tal, sólo se anuncia tajantemente en el Derecho ad-
ministrativo (además de en los artículos citados, se
expresa en el 57 del Reglamento de Contratación de
las Corporaciones Locales), pero no lo es menos que
aparece contenido en disposiciones de rancio abolen-
go de Derecho privado, como son los artículos 361 -
del Código de Comercio (25) y el 1593 del Código ci-
vil (26).

(25).- Al respecto señala el profesor García de Enterría (*Ries-
go y ventura y fuerza mayor en el Contrato administrati-
vo*, R.A.P. n° 2/50, p. 88): Encontramos en el mismo De-
recho común esta expresión "riesgo y ventura", si bien-
refiriéndose sólo a la teoría de los riesgos: el -
artículo 361 del Código de Comercio establece que " las
mercaderías se transportarán a riesgo y ventura del car-
gador si expresamente no se hubiere convenido lo contra-
rio".

(26).- Según quedó indicado al tratar de la intangibilidad del
precio, el artículo 1593 del Código civil dispone que -
"el arquitecto o contratista que se encarga por un ajus-
te alzado de la construcción de un edificio o de otra -
obra en vista de un plano convenido con el propietario-
del suelo, no puede pedir aumento del precio aunque se

Además, de acuerdo con el profesor García de Enterría (27), "el principio de riesgo y ventura, de que blasona el contrato administrativo, no es si no la enunciación de un principio superior, por lo demás común: la inmutabilidad del *contractus lex*".

"Es, una manifestación de la inmutabilidad que domina la ejecución de los contratos (28) con aplicación del viejo principio en aras de la seguridad jurídica de *pacta sunt servanda*. (29).

haya aumentado el de los jornales o materiales".

Sin embargo, el Dictamen número 35604, de 21 de marzo de 1968, emitido por el Consejo de Estado, declara:

"El principio de riesgo y ventura, utilizado ampliamente en la legislación, jurisprudencia y doctrina del contrato administrativo, no tiene su origen en -- ideas o dogmas paralelos de la contratación civil, sino en estrictos principios presupuestarios".

(27).- *Riesgo y ventura...* p. 87.

(28).- Sentencia de 29 de marzo de 1973.

(29).- En el mismo sentido se pronuncian las Sentencias de 15 de enero de 1960 y 14 de mayo de 1976.

1.2.3.- ALCANCE.

Según indica la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (30), el principio estudiado implica que el contratista no podrá reclamar aumento del precio de los salarios o materiales componentes de la prestación contractual, pues tales alzas, así como cualquier otro evento económico, deben ser previstas por el licitador al tiempo de formular su proposición.

Así, se pone a cargo del contratista la responsabilidad objetiva de la obra, incluso para los supuestos de caso *fortuito*, al preceptuarse, de acuerdo con la norma general en materia de obligaciones del artículo 1105 del Código civil, que el contratista sólo tendrá derecho a indemnización en los casos de fuerza mayor (31).

1.2.4.- DELIMITACION.

Hay que cuidarse de no confundir entre el ries

(30).- Informe número 45 de 6 de diciembre de 1974.

(31).- Consejo de Estado, Dictamen 36934 de 4 junio 1970.

go o *alea* que corre el contratista de que sus previsiones financieras no se correspondan con el resultado final del contrato por incidencias acaecidas - en el curso de su ejecución (tales como pérdidas, - averías, perjuicios, etc), y el caso, enteramente - distinto, de que aparezcan nuevos elementos de he - chos extraños al contrato que afecten a la realidad contractual y alteren su curso (por ejemplo, modificaciones del proyecto, paralización de las obras o ejecución de obras no previstas).

En el primer caso, es común acudir al princi - pio general de riesgo y ventura para obligar al contratista al cumplimiento íntegro de su prestación, - sin otra compensación que el precio pactado. En el segundo, muy al contrario, el riesgo no pesa sobre - el contratista a todo evento y el ordenamiento regu - la con detalle supuestos de rescisión, indemniza - ción o exoneración de responsabilidad que, sin mer - ma del interés público, restablezcan el equilibrio - del contrato y permitan al contratista opciones fi - nancieras en su interés. La aparición de obras im - previstas es uno de los supuestos típicos ante los que claudica el principio de riesgo y ventura (32).

(32).- Dictamen Consejo de Estado 36402 de 11 diciembre 1969.

El principio estudiado no puede interpretarse de un modo tan absoluto que haya de implicar la -- idea de que la Administración no está obligada, salvo en los casos de fuerza mayor, a indemnizar los - daños y perjuicios causados por el incumplimiento o el retraso culposo de sus obligaciones. La mayor o menor onerosidad, sobre la prevista, que el incumplimiento de la respectiva prestación origina a cada - una de las partes, no autoriza a desligarse del contrato ni a pretender una modificación correlativa - de la prestación de la otra parte contratante, pues tal principio se refiere siempre al reparto de riesgos en situaciones en las que cada parte cumple las cláusulas contractuales, pero no es de aplicar cuando la alteración de la onerosidad contractual ha sido provocada por una conducta de la otra parte en - contravención de alguna manera del tenor del contrato (33).

1.3.- FUERZA MAYOR.

La fuerza mayor es una causa de excepción in-- demnizatoria, por la que la Administración satisfac

(33).- Sentencia de 21 de junio de 1976.

ce al contratista los daños sufridos por él a consecuencia del acaecimiento de los eventos que la Ley relaciona.

Al efecto, dispone el artículo 46 de la L.C.E. (artículo 132 del R.G.C.):

"La ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista y éste no tendrá derecho a indemnización por causa de pérdidas, averías o perjuicios ocasionados en las obras, sino en los casos de fuerza mayor. Para los efectos de esta legislación se considerarán como tales únicamente los que siguen:

1) Incendios causados por electricidad atmosférica.

2) Los daños causados por terremotos y maremotos.

3) Los que provengan de los movimientos del terreno en que estén construídas las obras o que directamente les afecten.

4) Los destrozos ocasionados violentamente a mano armada, en tiempos de guerra, sediciones populares o robos tumultuosos.

5) Inundaciones catastróficas producidas como

consecuencia del desbordamiento de rios o arroyos , siempre que los daños no se hayan producido por la fragilidad de las defensas que hubiera debido construir el contratista en cumplimiento del contrato, y

6) Cualquier otro de efectos análogos de los anteriores, previo acuerdo del Consejo de Ministros".

Se observa que en la enumeración anterior se rompe, en cierto modo, el criterio de *numeros clausus*, por efecto del punto 6, al permitir que en algunas condiciones se amplien las hipótesis.

Sin embargo, se observa también que hay una exclusión del caso fortuito, de manera que el contratista soporta siempre este riesgo (34).

(34).- Tradicionalmente -dice Ariño Ortiz, al respecto-, se venían considerando el caso fortuito y la fuerza mayor como conceptos equivalentes.

"Ambas causas de exoneración de responsabilidad tenían su común razón de ser en la ausencia de culpa - que suponían en el deudor que las sufre. Tal equiparación, lógica en un sistema de responsabilidad por cul -

La diferencia comúnmente admitida entre caso fortuito y fuerza mayor consiste en que el primero se circunscribe a riesgos internos a la actividad de la empresa y provinientes de fallos propios, y la fuerza mayor se ocasiona externamente.

"Los requisitos exigidos por la jurisprudencia para estimar la existencia de la fuerza mayor son *la imprevisibilidad, la inevitabilidad y la irresis**ta*

pa, ha quebrado rotundamente en nuestros días, en que la responsabilidad en muchos sectores no se liga ya a una culpa, sino ~~objetivamente~~ a un riesgo. Las nuevas bases sobre las que se ha contruido la responsabilidad hacen que la culpa quede en un segundo plano, y que la reparación se ligue a la existencia de un riesgo inherente al funcionamiento mismo de la empresa. Por ello, aunque el daño sea fortuito se imputa al sujeto por la razón ~~causa de imputación~~ de que ese caso fortuito se ha producido en la actualización de unos riesgos creados en interés de la persona a quien se declara responsable."

Ariño Ortiz G.: *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, Madrid 1968, página 158.

tibilidad (35).

1.4.- LA DOCTRINA DEL RIESGO IMPREVISIBLE.

1.4.1.- LA CLAUSULA REBUS SIC STANDIBUS.

Esta famosa cláusula, de origen medieval, ha sido siempre mirada con sumo recelo por la jurisprudencia, tanto en el Derecho común, del que procede, como en el administrativo.

Es una cláusula sobreentendida, defendida como puntal necesario de restablecimiento de las equivalencias económicas.

"Tiene su base o fundamento, más que en la teoría del enriquecimiento sin causa (de la Administración), en el empobrecimiento de la otra parte y en el principio de equidad". (36).

De ella dice la Sentencia de 6 de febrero de 1965 que "está implícita, sobre todo, en la contratación administrativa".

Es aplicable sólo en los supuestos en que se -

(35).- Dictamen del Consejo de Estado 37611, de 1 julio 1971.

(36).- Sentencia de 18 de febrero de 1974.

produzca una extraordinaria alteración en la economía de los contratos, debida a causas extraordinarias o anómalas, profundas e imprevistas, siempre y cuando el desequilibrio financiero no sea consecuencia de la propia conducta del contratista (por ejemplo: haber ofrecido una gran baja) (37).

Así, pues, para que sea estimable la cláusula *rebus sic standibus* es necesario que durante la vigencia del contrato se produzcan alteraciones extraordinarias y anómalas de los precios concertados. - ¿Pero qué habrá de entenderse por alteraciones extraordinarias y anómalas? La Sentencia de 15 de noviembre de 1963 apunta la respuesta, al declarar -- que en el momento del pacto son aceptados por las partes los factores que normalmente han de influir, en condiciones ordinarias, en la evolución futura de los precios. Ello tiene especial relieve en las obligaciones de tracto sucesivo. Aquellos factores, unos fijos y otros variables, "juegan un papel decisivo en la contratación" y no por ello se admite -- que si el precio se altera queden sin efecto las -- prestaciones y se genere "un derecho de compensa --

(37).- Sentencia de 20 de marzo de 1972.

ción aleatoria, segun varían las circunstancias tenidas en cuenta al contratarle (el precio)". En -- consecuencia, no procede entender aplicable la cláusula respecto de alteraciones previsibles al concretar el precio.

La delimitación viene, así, dada en razón de -- la *previsibilidad*. Pero ¿cómo concretar este concepto jurídico indeterminado? Sencillamente, acudiendo a la ayuda de la *probabilidad*; será previsible todo lo que sea probable; mas ¿cabe, por eso, -- afirmar que todo lo improbable es imprevisible? Para la cuestión contractual, que nos ocupa, habrá de responderse afirmativamente, pues de otro modo se -- consideraría como improbable un concepto inalcanzable, rayano en lo imposible, lo cual ya, por sí mismo, por razón de su esencia, queda fuera de las -- obligaciones.

1.4.2.- LA DOCTRINA DEL FACTUM PRINCIPIS.

Frente a los poderes exorbitantes de la Administración nace para el contratista el derecho a -- ser indemnizado.

Así lo reconoce la legislación de contratos -- reiteradamente:

1.- La suspensión temporal de las obras, acordada por la Administración, en ciertas condiciones, dará derecho al contratista a percibir indemnizaciones por daños y perjuicios. (Artículo 49 L.C.E. y 148 R.G.C.).

2.- Las suspensiones definitivas o por tiempo superior a un año obligan a la Administración a indemnizar además del importe de la obra efectivamente realizada, el beneficio industrial de la dejada de realizar. (Artículos 53 L.C.E. y 162 R.G.C.).

3.- El desistimiento de la Administración producirá los mismos efectos. (Artículo 162 R.G.C.).

4.- El incumplimiento por la Administración -- origina el pago de los perjuicios causados. (Artículos 53 de la L.C.E. y 158 R.G.C.).

Se ve, por lo tanto, que no existe un criterio absoluto de intangibilidad del precio. Ello, en razón de que hay un interés público en el mantenimiento del equivalente económico de las prestaciones -- contractuales. De esta manera se pone coto al inmenso poder obrante en la voluntad administrativa. Poder que tiene su base histórica en la discrecionalidad del absolutismo regio.

Tales hechos, llamados del príncipe (38) son - considerados de interés público; pero, en contrapartida, como evitación del perjuicio causado, obligan a indemnizar al contratista dañado. Nace así la llamada doctrina del *factum principis*, que, por vía jurisprudencial y legal, ha alcanzado al Ordenamiento español.

Un reflejo de la misma es el amplio criterio indemnizatorio anteriormente expresado. Doctrinalmente, desde ese criterio amplio, se ha ido perfilando hacia límites más definidos, concretos y restringidos, hasta llegar a identificarla con la referencia particular a las medidas, propias de la Administración, que tomadas en un momento dado, producen una elevación general de costes (de la mano de obra o de los materiales) y colocan a los contratos en fase de ejecución en situación económica descompensada onerosamente hacia el empresario.

Esta doctrina salió al paso de la falta de normativa revisora específica. Cuando la Administración dictaba disposiciones de carácter general, pro

(38).- Badaoui S.: *Le fait du Prince dans les Contrats Administratifs*, Paris 1955, p. 45.

duciendo ruptura de la equivalencia económica, había base suficiente, por *factum principis*, para procurar la indemnización.

"Aunque el principio de riesgo y ventura —de clara el Consejo de Estado en Dictamen de 21 de enero de 1971— del contratista sigue siendo básico en la temática contractual de la Administración, no podía ésta desconocer sus propios actos al provocar elevaciones de precios en los medios utilizados para la ejecución contractual; esto condujo a la promulgación de diversas normas sobre revisiones de precios, que recogían lo que doctrinalmente se ha denominado ruptura de la base del contrato por *factum principis*".

El Consejo de Estado, aquí, como en tantas otras cuestiones, es el que en un proceso definido, ha perfilado con exactitud los requisitos que debe reunir el *factum principis*.

Al efecto, el Dictamen número 3725, de 3 de noviembre de 1948, sistematiza los requisitos de la siguiente manera:

1) Debe tratarse de una medida general de índole económica.

2) La medida debe tener eficacia bastante para ser impuesta en la ejecución del contrato.

3) Debe ser imprevista para los administrados.

4) Debe originar un daño económico cierto y es
pecial al contratista,

5) El contratista no debe estar incurso en mo-
ra.

La responsabilidad que desencadena para la Administración el *factum principis*, —comenta la Junta Consultiva de Contratación Administrativa— (39), es de naturaleza objetiva y encuentra su base legal en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (40), pero se liquida en el seno del contrato que es el que delimita el daño sufrido. De aquí, aun cuando los pliegos de condiciones contengan declaraciones en favor de la certeza del precio y de la imposibilidad de repercutir cargas y exacciones, debe entenderse que se refieren a las ya establecidas, pero no a las que surjan

(39).— Informe de 15 de febrero de 1973.

(40).— Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado en toda lesión que sufran en cualquiera de -- sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del -- funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

ex novo por decisión de la Administración en el período de ejecución contractual bajo la categoría de *factum principis*, pues en tal caso deberá indemnizar aquélla a pesar de que el contrato no contenga cláusula de revisión.

Tal doctrina tuvo como consecuencia que en su siguiente paso se hiciera una adopción de sus bases por distintos preceptos legales.

Así, en la actualidad, a pesar del reconocimiento de un amplio criterio revisor, en la normativa vigente subsiste el tradicional principio, recogido en el artículo 5 del Decreto 461/1971, de 11 de marzo: "Los índices oficiales de precios que elabore el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado deberán reflejar, en todo caso, los cambios realmente producidos en el coste de la mano de obra y de los materiales *que sean consecuencia de las disposiciones generales y de las resoluciones adoptadas por la Administración*", y a continuación se añade: "las oscilaciones resultantes de causas distintas de las expresadas solamente se reflejarán en los índices cuando, a juicio del Comité, se hayan consolidado y no obedezcan a circunstancias coyunturales."

Con esta adición se amplía el concepto tradi -

cional, yendo más allá del puro criterio indemnizatorio por *factum principis*.

1.4.3.- EL RIESGO IMPREVISIBLE.

En principio, en los contratos es riesgo imprevisible todo aquel que no se puede prever.

Sin embargo, conviene distinguir entre riesgos *funcionales* y riesgos de *inestabilidad monetaria*.

Los primeros son los integrantes del caso fortuito y de la fuerza mayor; los segundos han sido el objeto de la doctrina del riesgo imprevisible. La cual, es peculiarmente administrativista, pues es creación del Consejo de Estado francés "con especial y única referencia a los contratos administrativos de prestación continuada" (41), aunque tiene

(41).- "Los supuestos de mayor onerosidad sobrevenida en el cumplimiento de las obligaciones vienen encuadrados por la doctrina, unas veces bajo el nombre de la teoría de la cláusula *rebus sic standibus*, otras en la teoría de la imprevisión o en la también llamada doctrina del riesgo imprevisible".

su precedente en la cláusula *rebus sic standibus*, - de la que se diferencia sólo en cuestiones de matiz (42).

La teoría del riesgo imprevisible considera -- que procede indemnizar al contratista, cuando éste experimente trastornos económicos graves, razonablemente imprevisibles.

Existente y consagrada en la legislación española la revisión de precios, podría pensarse que la aplicabilidad de la teoría del riesgo imprevisible no necesita de formulaciones doctrinales (si no es para la interpretación normativa) ya que hay los adecuados pronunciamientos legales.

Mas no es así, pues no siempre es aplicable el sistema revisor, ya sea por exclusión voluntaria -- realizada por la Administración, ya por exclusión imperativa de la ley.

¿Qué sucede entonces, habida cuenta^{de} que, fuera de la voluntad del contratista, éste no tiene derecho a revisión de precios?

Al respecto, declara la Sentencia de 30 de octubre de 1975 que ha de rechazarse la aplicabilidad

(42).- Ariño Ortiz G.: *Ob. cit.* p. 280.

a los contratos administrativos de los principios contenidos en la cláusula *rebus sic standibus* y en la doctrina del riesgo imprevisible. Si bien estos principios son admisibles en el Derecho civil, por el tenor con que está redactado el artículo 1593, la teoría general de los efectos que produce entre las partes el contrato de empresas, en cuanto convenido por ajuste alzado, impide el aumento del pre--cio del contrato aunque se haya aumentado el de los jornales o materiales, de modo que esta firmeza so--lo puede ser atacada por la admisibilidad de la --cláusula *rebus sic standibus* (43). Pero, a diferen--cia de lo que acontece en el Derecho civil, en el --administrativo se ha arbitrado, por medio de la re--visión de precios, el recurso técnico procedente pa--ra lograr restaurar el equilibrio financiero de las prestaciones en el contrato de obras. Cuando las --partes pactan expresamente la exclusión de la norma--tiva revisora, por virtud del principio general *lex* *contractus*, se deriva la inmutabilidad del precio, --habida cuenta de la vigencia del principio de ries--go y ventura.

(43).- Sentencia de 6 de diciembre de 1976.

De ahí, cabe preguntarse si hay una jerarquía de eficacias proporcional al grado de concreción de la cláusula de revisión de precios. La eficacia progresaría según los siguientes puntos:

- 1) Prohibición legal de la cláusula revisora.
- 2) Exclusión voluntaria, expresa o tácita,
- 3) Falta de toda referencia, expresa o tácita, a cualquier idea de estabilización económica.
- 4) Pacto expreso de aceptación de la cláusula de revisión de precios.

En los casos 1) y 2) es claro que no hay lugar a considerar la posibilidad de acudir a una compensación del equivalente económico, por aplicación -- del razonamiento del Tribunal Supremo.

En el punto 4) se entraría de lleno en el concepto de revisión de precios con exclusión de cualquiera otra forma de estabilización monetaria.

Sin embargo, respecto de la tercera hipótesis, no existe motivo alguno que se considere haya de excluir la aplicabilidad de la doctrina tradicional - del riesgo imprevisible.

No obstante, en contra de la mencionada jurisprudencia, nos parece más correcto el mantenimiento de una postura flexible y abierta. En este sentido, con más acierto el Consejo de Estado francés no

ha admitido nunca que la existencia en un contrato del derecho revisor haya de excluir la posibilidad de aplicación simultánea de la doctrina del riesgo imprevisible. Así, en un Arrêt de 27 de noviembre de 1946, se dice:

"L'insertion d'une clause de revision des prix dans un marché de travaux publics ne fait pas obstacle, en principe, a l'allocation d'une indemnité -- d'imprevision".

En el mismo sentido se pronuncian los Arrêts - de 28 de abril de 1926, 28 de mayo de 1943, 11 de junio de 1947, etc. (44). Así, "la teoría de la imprevisión se mantiene y se combina, eventualmente, con la cláusula de revisión" (45).

(44).- *L'Evolution récente des rapports de l'Etat avec ses co-contractants*, en "Revue du Droit public et de la Science politique", 1951, p. 31, 32 y 33.

(45).- Pequignot G.: *Le contentieux des marchés publics*, en -- "Les marchés publics et leur financement", Paris 1962 , p. 268.

1.4.4.- LA PARADOJA DE LA REVISION DE PRECIOS.

Con la revisión de precios acontece un hecho curioso:

Tiene su origen en la doctrina del riesgo imprevisible, de la cual es una culminación, pero —y esta es la paradoja— mientras aquella doctrina está pensando en paliar los riesgos económicos no precalculados en el contrato, riesgos que son la única razón de existir de la doctrina, la revisión se sitúa en el extremo opuesto: el de la previsión; justamente lo que hace es prever, de manera que, naciendo, pasa, automáticamente a un terreno, no sólo distinto, sino opuesto, al concepto de lo imprevisible, dando lugar al agotamiento, en su campo de acción, de la doctrina que le dio luz.

1.5.- MODULACION DEL PRINCIPIO DE RIESGO Y VENTURA.

La doctrina del riesgo imprevisible se ha orientado hacia el estudio de la exoneración de las responsabilidades económicas del contratista. Se ha ocupado y preocupado, lógicamente, del más sobresaliente y ordinario riesgo de los contratos de largo período de ejecución: la inflación. Y ha abogado -

por el restablecimiento del equilibrio financiero - de las prestaciones de las partes.

Por eso, ha habido una tendencia a estudiar el principio de riesgo y ventura casi exclusivamente - desde su perspectiva del riesgo de la inestabilidad monetaria, incurriéndose, por ende, en un cierto olvido de las otras vertientes del principio.

Cuando el valor de la moneda era estable, otros riesgos eran tenidos muy en cuenta; hoy como la inestabilidad económica ha alcanzado tan enormes proporciones, su resplandor ha deslumbrado, en cierto modo, y dificultado la visión de los clásicos riesgos, permanentes y consabidos, que todo negocio comporta.

Tradicionalmente, se han estudiado dos grupos de riesgos: 1) los de *orden técnico o funcionales*, y 2) los de *inestabilidad monetaria*.

Pues bien, si ya por la acción de la doctrina del riesgo imprevisible son menores los riesgos de inestabilidad monetaria, restan los de siempre, los verdaderamente fortuitos, los que obligan al empresario a ser precavido en su acción, actuación, decisión, organización, etc., porque son los que debe soportar él; en definitiva, los que son su riesgo y ventura, pues aceptar la alteración de este sistema

de cargas significaría trasladar a la Administración la cobertura de hechos individuales y específicos - del empresario (por ejemplo: la mera incapacidad de éste, su falta de organización, de decisión, de -- suerte, etc.)

Un hecho notable es que los riesgos de *inestabilidad monetaria* no tienen, en propiedad, la condición de caso fortuito, aunque es curiosa la tendencia (diríase que tácita) de considerarlos como tales. No son caso fortuito porque éste se circunscribe a riesgos internos a la actividad de la empesa y provinientes de fallos propios.

Más parecido tienen con la fuerza mayor, dado el carácter externo de ésta y aquellos, y dada la - coincidencia en ambas figuras de los requisitos de inevitabilidad, irresistibilidad e imprevisibilidad; aunque esto último, respecto de la inflación, ya casi no puede sostenerse.

El principio de riesgo y ventura rigió durante una época amplia, de economía presupuestamente estable, y, en consecuencia, estaba pensado para refe - rirse sólo a los riesgos que hemos llamado funcionales, o de caso fortuito.

Recientemente, al par que hay una eclosión, en intensidad y en ámbito, del contrato administrativo,

se excitan hasta el paroxismo los problemas de la -
inflación, y se considera, desde el egoismo imperson
nal de la Administración, que las alteraciones eco-
nómicas son riesgos normales del negocio incluibles
en el famoso principio.

A continuación, la doctrina del riesgo imprevi-
sible, sólidamente fundada, se impone lenta y peno-
samente contra prejuicios rápidamente arraigados. -
Los defensores de la doctrina, contemplan sólo al -
monstruo que les preocupa: la inflación. Los oponen-
tes, siguen el juego y argumentan en base al princip
pio de riesgo y ventura.

De este modo se realiza conceptualmente una --
falsa triple identificación:

Riesgo imprevisible = Inflación = Riesgo y vent
tura.

Y, actualmente, ya triunfante la doctrina del
riesgo imprevisible, (lo cual había de suceder nece-
sariamente por la solidez de sus argumentos), es fác
cil caer en el exceso de considerar liquidado al --
principio de riesgo y ventura. Pero, aunque con --
ataques más o menos frontales, la doctrina se ha --
mantenido en línea intermedia:

"La *revisión de precios* en el contrato de obras
y servicios es una brecha en el principio de riesgo

y ventura" (46); "es una excepción más al principio de riesgo y ventura" (47).

Aparentemente el principio se derrumba. Pero , cuando el ánimo consigue liberarse de la carga indebida producida por la inflación, el contrato administrativo se remonta a su situación de origen, en que los contratistas sólo habían de soportar —al menos, eso se suponía— los *riesgos funcionales*. (48).

(46).— Balbín Pechuan V.: *Los contratos municipales*, Madrid - 1976, p. 129.

(47).— García de Enterría E. y Fernandez T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, I, 2a edic. Madrid 1975, p. 522.

(48).— En relación con el Decreto-Ley de 10-10-1963, dice Carretero Pérez, coincidente con lo expuesto: "Se ha consagrado el principio de la ecuación económica en el -- contrato, con todas las salvedades a que es acreedor -- el interés público. La imprevisión y el *factum princi-*
pís se pueden cubrir, pero voluntariamente, mediante -- cláusulas de estabilización. En otro caso, el *princi--*
pío general es el de riesgo y ventura".

Carretero Pérez A.: *El contrato administrativo ante la Ley de Bases de Contratos del Estado de 28 de diciembre de 1963*, R.A.P. nº 45/1964, p. 185.

Visto así, nada se opone al perfecto funcionamiento del principio, desbrozado de una perspectiva extraña, que daba una imagen distorsionada y ha deslumbrado no poco. Es el profesor Villar Palasí -- quien pone el dedo en la llaga y resalta la verdadera imagen actual del principio, cuando señala que - "en concreto, se veda su aplicación --en mayor o menor medida, según la amplitud y alcance de la legislación en cada caso-- a los supuestos de riesgos imprevistos por *alteración de las condiciones económicas de ejecución de un contrato*". (49).

Tal es la situación. Aunque en ocasiones se - hable de quiebra del principio de riesgo y ventura, lo que en realidad se está resaltando es que hoy el principio experimenta una vuelta a su origen; en definitiva, es objeto de una modulación consistente - en su concreción a rasgos más definidos y a límites más estrictos.

(49). -Villar Palasi J.L.: *Apuntes de Derecho Administrativo* ,
II, Madrid 1974, p. 417.

1.6.- MODULACION DEL PRINCIPIO DE PRECIO CIERTO.

Respecto del precio, se ha producido un devenir que, si bien ha roto con los moldes tradicionales, tampoco ha dado lugar a la quiebra del principio de precio cierto.

Dentro de su línea definida de acción, la doctrina del riesgo imprevisible se afana por el logro del precio justo, que es "el precio real o valor -- ordinario en dinero que los bienes y servicios van teniendo periódicamente en un mercado competitivo -- perfecto" (50).

El deseo de obtener el precio justo obliga a realizar ajustes, más o menos reales y periódicos, que hacen fluctuar o variar los valores conocidos -- "a priori".

Mas estos extremos no rompen, aunque pueda parecer otra cosa, con el principio de precio cierto. Lo que sí sucede es que han variado los datos, los planteamientos. Antaño el precio cierto tenía, en cuanto invariable, la condición de *determinado*, y -

(50).- Monedero Gil J.I.: *Doctrina del contrato del Estado*, Madrid 1977, p. 408.

las obligaciones pecuniarias pertenecían al grupo - de las obligaciones *líquidas*.

Hoy "el precio cierto en su concepto clásico - ha sido superado" (51), y esto es así en cuanto -- que actualmente se tiende a no *determinar* apriorísticamente el montante dinerario: la obligación nace *ilíquida*, pero *liquidable*, y el precio es *indeterminado* pero *determinable* con arreglo a los criterios-objetivos previstos en la cláusula revisora. Tam -- bién ahora, el precio *sigue siendo cierto*, si bien fuera del concepto clásico; es decir, el término -- *precio cierto* es, también él, objeto de modulaciones (52).

(51).- Monedero Gil J.I.: *Ob. cit.*, p. 415.

(52).- Entiendo que tal es el sentido del siguiente párrafo de Waline:

Le principe de la fixité des prix des marchés de l'Etat est donc, aujourd'hui, pratiquement abandonné, et remplacé par celui de la revision des prix en fonction de parametres. Ce nouveau systeme est, comme dit M. -- Audebaud, "entré dans les moeurs".

Waline M.: *Ob. cit.*, p. 27.

CAPITULO II

UN PROBLEMA PREVIO: LA ACTUALIZACION DE PRECIOS

SECCION UNICA

PERFIL DE LA ACTUALIZACION DE PRECIOS, EN CUANTO FIGURA AFIN Y PREVIA A LA REVISION

1.1.- CONCEPTO.

1.2.- NATURALEZA.

1.3.- FORMULACION.

1.4.- ELECCION DE COEFICIENTES.

1.4.1.- PRESUPUESTOS COMPLEJOS.

1.4.2.- PRESUPUESTOS DE UN SOLO ELEMENTO.

1.5.- LA ACTUALIZACION DE PRECIOS EN EL REGLAMENTO-
GENERAL DE CONTRATACION.

1.5.1.- CONCEPTO LEGAL.

1.5.2.- CRITICA.

1.5.3.- PRINCIPIO DE ADECUACION.

1.5.4.- CONTRATOS SUSCEPTIBLES DE ACTUALIZACION.

1.5.5.- COEFICIENTE DE ACTUALIZACION.

1.5.6.- LA DEFENSA DEL CONTRATISTA EN CASOS PARTICULARES.

1.1.- CONCEPTO.

El Derecho español, como el portugués y el francés, además de habilitar un complejo procedimiento revisor, permite la rectificación de los precios en ciertas condiciones. Se trata de una figura afín a la revisión propiamente dicha y que convencionalmente puede denominarse *actualización de precios* y cuya naturaleza es perfectamente diferenciada y peculiar.

Cuando tras la formación de un expediente de contratación no se produce una rápida adjudicación, es fácil que en el momento de la licitación el contratista se encuentre ante un presupuesto anticuado, de valores ya desfasados. Si el empresario acepta un contrato en tales condiciones habrá de soportar, por virtud del principio de riesgo y ventura, el quebranto producido por la inflación monetaria habida desde la confección del presupuesto hasta la adjudicación. Ello, abstracción hecha de la posible existencia de pacto revisor, pues, en este caso, la correspondiente cláusula permitirá la recti-

ficación de los precios contratados; es decir, operará sobre la base del momento de adjudicación, como si los precios hubieren sido fijados en ese momento y no antes (53).

Pero si la oscilación presupuestaria ha sido elevada, ordinariamente no habrá concurrencia, con lo cual la Administración para conseguir la adjudicación se verá en la necesidad de variar los precios, ya sea confeccionando un nuevo presupuesto, ya sea rectificando el anterior. La primera solución es la ideal, administrativamente hablando, pues el expediente será de esta manera completamente acertado y veraz. Será correcto en su formación, detalle y exposición, y aquélla es, por eso, la solución -- preferible. Pero cuando no sea posible esta forma de actuar habrá de elegirse el otro modo de rectificación, llamado de *actualización*.

1.2.- NATURALEZA.

Como la actualización se produce antes de la -

(53).- Sobre la determinación del momento del cómputo del precio inicial revisable, véase Capítulo III, 6.2.6.

adjudicación (54), forma parte de la masa de actuaciones que la Administración realiza para la formación del expediente de contratación. Su especialidad reside en su razón de ser; se habilita como acto rectificatorio de cálculos económicos desfasados. Su finalidad es la economía procesal. Se trata de un acto previo; es decir, pertenece a la gama de los *actos separables*, pues se emite *antes* de la adjudicación definitiva (55) y, por lo tanto, tiene "individualidad y vida jurídica propias, con independencia de la futura relación de derecho que origine". (56).

1.3.- FORMULACION.

Las actualizaciones conceptualmente pueden formularse de tantas maneras como imaginativamente se quiera, pero, dada su finalidad simplificadora, cuanto más sencillo sea el procedimiento, más se estará dentro de la línea de lo pretendido. Un procedimien

(54).- Véase Capítulo III, 5.3.1.

(55).- Véase Capítulo III, 5.3.2.4.

(56).- Sentencia de 23 de febrero de 1976.

to complejo puede no significar ventaja suficiente frente a la idea de confeccionar un nuevo presupuesto.

Así, el primer requisito que ha de contener un buen sistema actualizador es sencillez de aplicación. La máxima sencillez se logrará, por supuesto, aplicando sobre la cifra total del presupuesto un solo tanto o coeficiente de actualización.

De esa manera, mediante una operación aritmética fácil, se altera la cifra básica total.

El inconveniente que ello plantea es que de este modo se desconoce el valor actual de los precios unitarios y de los precios de los conjuntos de factores.

Ejemplo:

Factores	Unidades	Precios unitarios iniciales	Precios conjuntos
A. Cemento.....	5	10	50
B. Hierro.....	10	5	50
C. Mano de obra.....	15	4	60
Presupuesto.....			160
Coeficiente de actualización: 1'10 (10 por 100). 160 x 1'10 = 176 = Presupuesto actualizado.			

Se conoce, pues, el valor actual del total, pero no de las distintas unidades (A, B, C,) ni de -- sus conjuntos.

Por eso, cuando la prestación se realice por - fases, se presentará la dificultad de conocer el va - lor de los distintos elementos para extender las -- certificaciones.

Ejemplo:

La certificación N se refiere a dos unidades A, dos B y cinco C.

Certificación:

Unidades cumplidas	Precios unitarios	Precios conjuntos
2 A.....	10	20
2 B.....	5	10
5 C.....	4	20
Importe.....		50
Valor de la certificación: $50 \times 1'10 = 55$.		

De esta manera se sigue conociendo el precio - total, pero no el de los distintos elementos, cuyas cifras son necesariamente significativas y, por lo tanto, siempre interesantes.

Si se quiere obviar ese inconveniente, se puede actualizar cada valor multiplicándolo por el coeficiente dado, bien en el presupuesto inicial, bien en cada certificación. De estas dos formas, es mejor la primera, porque las operaciones se hacen así una sola vez, mientras que en el otro caso se operaría en cada una de las certificaciones.

La actualización detallada del presupuesto puede realizarse bien sobre los precios conjuntos o -- bien sobre los iniciales y sus conjuntos. Desde luego, la complejidad del presupuesto nunca es tan engorrosa como para que la actualización amplia y detallada sea de una excesiva dificultad. Así que es preferible actualizar todas las partidas y cada una de ellas, con lo cual se logra la imagen de presupuesto totalmente nuevo y se logra la adecuada agilidad operativa.

Podría pensarse que este sistema comporta en -- realidad la confección de un nuevo presupuesto y -- que, por lo tanto, verdaderamente, no hay actuali -- zación; mas no es así, pues cuando se ajusta cada -- partida se hace con un tanto único que ocasiona en todos los valores un crecimiento uniforme (por ejemplo, al multiplicar en todos los casos por 1'10 se ha hecho un aumento lineal del 10 por 100, coinci --

dente con la media inflacionaria del mercado, pero no con el valor actual cierto de cada uno de los factores, cuya curva oscilante habrá caminado con mayor o menor discordancia respecto de la media), mientras que el cálculo de un presupuesto cualquiera a valores reales implica la fatigosa necesidad de computar cada precio actual según venga dado por el mercado.

1.4.- ELECCION DE COEFICIENTES.

1.4.1.- PRESUPUESTOS COMPLEJOS.

Una cosa es la forma de operar sobre el presupuesto y otra la elección del coeficiente aplicable. A este último efecto, el criterio más simplista será el que consista en un porcentaje elegido por alguien a quien se atribuya capacidad (Órgano de contratación, Oficina técnica especializada, etcétera). Tal porcentaje consistiría en el tanto de oscilación habido en el mercado.

Pero este procedimiento es inadecuado por su enorme carga de arbitrariedad, pues, por muy objetivos que sean los criterios para la elección del tanto aplicable, en cuanto único e individualizado es-

tará alejado de la realidad económica del contrato, el cual por tratarse de una unidad con entidad propia, es en sí mismo un mero punto en el ámbito económico promedio, y la oscilación media del mercado puede desviarse profundamente de la correspondiente al objeto del contrato.

Es preferible un sistema de coeficientes deducidos de una fórmula compleja, que refleje la participación proporcional de los distintos elementos integrantes de un proyecto. Nada se opone a que esas fórmulas sean las típicas empleadas para la revisión de precios (57). El empleo de las mismas fórmulas en ambos casos da más simplicidad y, por lo tanto, más transparencia al sistema (58).

(57).- Véase Capítulo III, 7.1.

(58).- "De todas maneras, si, en el sistema actual, el hecho de construir fórmulas paramétricas especialmente para cada contrato produce el sentimiento de actuar de manera racional, es necesario no ocultar que la precisión está lejos de ser perfecta".

Marx M.: *Le nouveau systeme de révision des prix des marchés de travaux publics*, en "Le moniteur de Travaux Publics et du batiment", 2 diciembre 1967, núm. 48 p. 22.

1.4.2.- PRESUPUESTOS DE UN SOLO ELEMENTO.

En los proyectos con un solo factor o elemento habrá que distinguir dos hipótesis:

1) Que el elemento pueda calificarse de complejo, en el sentido de estar, a su vez, integrado de distintos factores o ser producido por virtud de una pluralidad de actividades.

En tal caso se estará a las mismas consideraciones anteriormente indicadas.

2) Que se trate de un elemento simple.

En esta segunda hipótesis podría pensarse que la mejor manera de actualización (y de revisión, en su caso) será aplicar el valor real de mercado. Esto, considerado individualizada y aisladamente, quizá sea cierto, pero es motivo de desviaciones si se considera comparativamente: cuando el elemento simple sea, en otros proyectos, integrante de otro complejo, se hará para el contratista del complejo una valoración promedio, resultante de un coeficiente, y distinta de la valoración real hecha para el contratista del elemento simple.

Es más equitativo, y da una imagen de Administración más sana, aplicar el mismo criterio de valoración en todos los casos.

1.5.- LA ACTUALIZACION DE PRECIOS EN EL REGLAMENTO-
GENERAL DE CONTRATACION.

1.5.1.- CONCEPTO LEGAL.

"En aquellos casos en que oscilaciones de los precios imprevistas y ulteriores a la aportación -- técnica de los proyectos resten actualidad a los -- cálculos de precios que figuran en su presupuesto - podrán los Jefes de los Departamentos, si la obra - merece el calificativo de urgente, aplicar el por--centaje lineal de aumento señalado por la Oficina - de Supervisión, al objeto de ajustar los expresados precios a los vigentes en el mercado al tiempo de - la licitación" (Artículo 67 R.G.C.).

1.5.2.- CRITICA.

El sistema es demasiado poco explícito y tiene un mero valor residual.

La brevedad de aquel enunciado convierte a la actualización de precios en el ejercicio de facultades discrecionales de un solo órgano administrati - vo, pues los Jefes de los Departamentos *podrán apli*car un porcentaje lineal. La aparente limitación -

de discrecionalidad contenida en la expresión "si - la obra mereciere el calificativo de urgente" carece de contenido, ya que según los artículos 28 y 37 de la L.C.E. (90 y 117 del R.G.C.) son los propios Ministros quienes acuerdan, aunque motivadamente, la declaración de urgencia. De manera que el órgano - de contratación, previa motivación de la urgencia - de un expediente, *puede o no*, a su arbitrio, acordar la actualización de precios.

1.5.3.- PRINCIPIO DE ADECUACION.

Ahora bien, esa potestad está concebida no para que el órgano de contratación opte entre la posibilidad de actualizar un presupuesto y la de dejarlo desfasado, sino entre la de actualizar y la de confeccionar otro presupuesto.

Esto último se deduce del principio de adecuación concebido como un mandato contenido en el último párrafo del artículo 12 de la L.C.E. (artículo 30 del R.G.C.): "En todo caso, los órganos de contratación cuidarán de que el precio de los contratos sea *adecuado* al mercado". Así que, si es obligada la *adecuación* de los presupuestos al mercado, y según el artículo 67 del R.G.C., ese ajuste *se pue-*

de hacer conforme a un porcentaje lineal, la no --
aplicación de esta potestad sólo deja abierta la -
vía de adecuación por medio de la confección de un
presupuesto completo.

Pero el enunciado del artículo 12 de la L.C.E.
a efectos procesales, no es más que un mandato abs-
tracto, pues cuando ordena la adecuación de los pre-
cios presupuestados a los vigentes en la vida real,
olvida la formulación de un procedimiento de con --
trol, con lo cual la imperatividad de su mandato --
pierde fuerza y se convierte en un mero enunciado -
de principios. Ni siquiera por posterior vía de re-
curso jurisdiccional cabría atacar a un contrato --
con base en la inadecuación de los precios.

En tal orden de ideas, resulta que la actuali-
zación está concebida más con el fin de ahorrar tra-
bajo al Organo de contratación que con el de no le-
sionar al contratista, quien sólo conceptualmente -
tiene derecho a los precios reales de mercado por -
virtud del mandato del artículo 12 de la L.C.E.

1.5.4.- CONTRATOS SUSCEPTIBLES DE ACTUALIZACION.

Aunque el artículo 66 del Reglamento General -
de Contratación se refiere específicamente al con -

trato de obras, la actualización es factible respecto a cualquier clase de contratos, en virtud de las remisiones contenidas en los artículos 208 y 238 de dicho Cuerpo legal (artículos 67 y 84 de la L.C.E.), en relación con los contratos de gestión de servicios y de suministros, y del artículo 1 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, en relación con los contratos de asistencia técnica.

La posibilidad de actualización en cada tipo de contrato no resulta enervada por ninguna norma privativa. La actualización, en su carácter de -- puesta al día o de puesta a punto del precio, es decir, de formalización del presupuesto, encaja en todo contrato desfasado de valor.

Este hecho no deja de ser chocante, por incongruente con la legislación revisora, la cual no es aplicable respecto de buen número de tipos contractuales (59) y cuyos beneficios están especial y expresamente excluidos respecto del contrato de asistencia técnica, dado el tenor imperativo del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, cuyo artículo 6 dispone: "Queda prohibida la inclusión de cláusulas de -

(59).- Véase Capítulo III, 8.6.1.

revisión de precios en los contratos de asisten --
cia".

Esta desarmonía puede justificarse en la idea de que mientras que el legislador considera a la revisión de precios como inmediata fuente de derechos sustantivos, ve a la actualización como un mero trámite procedimental de economía en la formación de los proyectos, sin otorgarle la importancia que la figura adquiere en ordenamientos extranjeros como el francés (60), donde los llamados *precios actuali*z*ables* alcanzan un relieve de casi el mismo orden que los *precios revisables*.

Sin embargo, esa postura de la legislación española no es en la actualidad defendible: las mismas razones hay, en una situación profundamente inflacionaria, para negar la revisión de precios a -- ciertos contratos que para rechazar su actualiza -- ción; es decir, ninguna que pueda fundarse en la -- equidad, además de que "la búsqueda por la Adminis -- tración del precio más bajo, con sacrificio de cual -- quier otra consideración es un cálculo equívoco, -- pues el interés financiero inmediato de la Adminis --

(60).- Véase Capítulo III, 2.5.2.2.

tracción no es el único ni el principal quizá" (61).

1.5.5.- COEFICIENTE DE ACTUALIZACION.

Es en la fijación del coeficiente donde la norma actualizadora presenta mayores defectos. La con-
cisión es tanta que se ha incidido en una absoluta indeterminación. No se dictan reglas delimitadoras de la forma de calcular el coeficiente, del cual - sóloamente se dice que consistirá en un porcentaje, a definir con absoluta discrecionalidad por la Oficina Supervisora, pues dada la redacción, este Organó queda fuera de toda posibilidad de control.

En definitiva, ese sistema discrecional no se aparta del ordinario de valoración de los presupues-
tos de los proyectos, cuya redacción se realiza por el Organó de contratación con absoluta libertad --- (abstracción hecha de la teórica necesidad de respe-
tar el principio de adecuación).

El problema de adecuación es tan vivo como pue-
da serlo el de revisión de precios. En realidad todo es la misma cosa. Su fin esencial es el de conse-

(61).- Waline M.: *Ob. cit.*, p. 10 y 11.

guir para la Administración el cumplimiento saneado de las prestaciones contractuales.

Por la vía del logro de la equivalencia de contraprestaciones se busca no tanto compensar a la empresa como la de procurar la satisfacción realista de la Administración Pública. Precisamente esa falta de realismo es la que conduce a las situaciones indeseables que tantas veces han acaecido en la contratación administrativa.

Por eso, el coeficiente de actualización, cuando esta figura sea inevitable, deberá deducirse y aplicarse con los mismos criterios que la revisión de precios.

1.5.6.- LA DEFENSA DEL CONTRATISTA EN CASOS PARTICU LARES.

A.- EJECUCION DE CONTRATO CON PERFECCION POSTE RIOR.

Una de las figuras posibles en la casuística - relativa a actualizaciones de precios es la siguiente:

En un momento A se inicia la tramitación de un contrato. En un momento posterior B se ejecuta la -

prestación del contratista. En un tercer momento C debido a irregularidades de tramitación del expediente, se perfecciona el contrato. Entre dichos puntos ha habido transcurros amplios de tiempo, con alteraciones sucesivas en los precios.

El contratista tiene derecho a la actualización del presupuesto respecto del momento B, aunque el contrato se haya aprobado en C. (Ello, abstracción hecha de la idea de revisión de precios).

Si se aceptase otro criterio podría derivarse un enriquecimiento injusto, bien para el contratista, bien para la Administración. Para el contratista si la actualización se refiriera al momento C. Para la Administración si se aceptase el precio previsto en el proyecto en el momento A.

En este sentido es significativo el explícito Dictamen del Consejo de Estado de 13 de abril de 1967, expediente número 35.341:

"Si las obras y adquisiciones no se hubieran llevado a cabo es evidente que habría que actualizar su precio (el fijado en la propuesta del proyecto), teniendo en cuenta el largo tiempo transcurrido desde la fecha de iniciación del expediente de contratación... No es lícito para la Administración iniciar un expediente sobre unos precios deter

minados, llevar a cabo las primeras negociaciones - para concluir el contrato por concierto directo, de jar transcurrir un lapso muy superior al normalmente previsible en esta clase de expedientes y perfeccionar después el contrato, mediante la aprobación de la Autoridad competente, exigiendo al contratista estar a los precios que figuren en el presupuesto primitivo.

"El principio de riesgo y ventura no puede interpretarse en el sentido de hacer recaer sobre la parte contratista las consecuencias desfavorables - para él de una larga tramitación del expediente de contratación. Los riesgos que ~~æ~~sume el contratista deben derivarse de un contrato cuyo vínculo haya si do perfeccionado. No pueden desprenderse de un pro yecto de contrato en el que concurren las circunstancias expresadas.

"Como quiera que las obras y adquisiciones, sin embargo, ya se han llevado a cabo, desde luego en - fecha posterior a la prevista en el contrato, pero ciertamente antes de que haya recaído la aprobación y consiguiente perfección del contrato, el criterio del Consejo de Estado es ahora el de que no cabe ya actualizar los precios de las futuras prestaciones - del contratista, puesto que el carácter de futuras

prestaciones ya ha desaparecido y se ha transformado en prestación consumada. Lo que procede es evaluar con toda exactitud el coste real de las obras y de las adquisiciones llevadas a cabo, precisamente refiriendo dicho coste al momento en que haya tenido lugar su ejecución o adquisición. Una vez evaluado ese coste, debe abonarse lo que resulte a la empresa contratista.

"Si, por el contrario, se aceptase un criterio diferente, puede resultar un enriquecimiento injustificado, bien fuera para el contratista, bien para la Administración del Estado. Para el contratista, si, practicando ahora la actualización referida a la fecha presente de su aprobación, resultasen unos precios superiores a los que realmente costaron las obras y las adquisiciones. Para la Administración del Estado habría enriquecimiento injustificado si se aceptase como precio el previsto en el proyecto del contrato cuya perfección no ha tenido lugar por causas imputables a la propia Administración; en tal caso, el Estado haría suyas por un precio inferior al real determinadas obras y adquisiciones por su demora en la tramitación del expediente.

"No cabe invocar la cláusula prohibitiva de revisión de precios que figura en el proyecto del con

trato. Esta cláusula hubiera tenido aplicación si el contrato se hubiera perfeccionado con la aprobación por parte de la Autoridad competente antes de que sus efectos hubieran sido consumados. Es más, - si las obras no hubieran sido realizadas, ciertamente que se hubiera practicado una actualización de - los precios del proyecto del contrato antes de re - caer la aprobación por parte de la Autoridad competente, y sobre esos precios ya actualizados, sí podrá aplicarse la cláusula prohibitiva de revisión - de precios. Pero, como dicha autorización no ha tenido lugar, ni puede llevarse a cabo, por haber sido consumados ya los efectos del contrato, la cláusula de revisión no puede aplicarse y ha de estarse estrictamente a lo que resulte de la determinación del importe exacto de las obras y adquisiciones en el momento en que estas fueron practicadas".

B.- ADJUDICACIONES DIRECTAS DE CONTRATOS DECLA
RADOS DESIERTOS EN EL MOMENTO DE LICITA --
CION O DE OBRAS ABANDONADAS.

B.1.- IMPOSIBILIDAD DE ACTUALIZACION COMO RE -
GLA.

El artículo 37 de la L.C.E. permite la contra-

tación directa, además de en otros casos, respecto de las siguientes obras:

"7. Las que no llegaran a adjudicarse por falta de licitadores o porque las proposiciones presentadas no se hayan declarado admisibles, siempre que la adjudicación directa se acuerde en las mismas -- condiciones y precio no superior a las que hayan sido objeto de licitación.

"8. Cuando el adjudicatario no cumpla las condiciones necesarias para llevar a cabo la formalización del contrato, siempre que la adjudicación directa se acuerde en las mismas condiciones y precio no superior a los que hayan sido objeto de licitación.

"9. Los que tengan por finalidad continuar la ejecución de las obras cuyos contratos hayan sido -- resueltos, con los mismos requisitos del apartado -- anterior".

Aunque en estos casos es precisamente donde -- con más nitidez se da la hipótesis de actualización por razones de transcurso de tiempo entre los momentos de formación de proyectos y de ejecución, acontece todo lo contrario. Tales tres casos están pensados precisamente para permanecer con los precios -- primitivos. Esta es, en particular, la razón del --

beneficio de que disfrutan, consistente en la posibilidad de su *contratación directa*.

De la sistemática de la legislación de contratos se observa la intensidad con que en ella imperan los principios de publicidad y concurrencia (recogidos expresamente en el artículo 13 de la L.C.E. e implícitamente en todos los artículos referentes a las formas de adjudicación). Principios tan esenciales tienen pocas excepciones permitidas, y siempre basadas en razones tasadas, tres de las cuales son las enunciadas. En ellas, como requisito común, se exige que "la adjudicación directa se acuerde en las mismas condiciones y *precio no superior* a los que hayan sido objeto de licitación".

Así las cosas, podría pensarse que la Ley contempla particularidades agravadas, sancionadas inexplicablemente, pues sin razón se las discrimina, en perjuicio del contratista, respecto de la generalidad de los contratos. Mas no es tal. En realidad, lo que la Ley está regulando es un sistema de contratación ágil y rápido en beneficio de la eficacia administrativa. Lo que la L.C.E. quiere es evitar las dilaciones de ejecuciones de obras, que, siendo tal vez muy necesarias, han sido inaceptadas por -- las empresas o abandonadas por los adjudicatarios.--

Precisamente para evitar los perjuicios de las dilaciones se decide la adjudicación directa inmediatamente después de ocurrida la situación indeseada. - Esa inmediación de actuaciones hace innecesaria la actualización de precios. Si por el contrario, y - como es preferible de acuerdo con el criterio general de la L.C.E., no hay una necesidad inminente de ejecución de la obra, se acordará la contratación - ordinaria (subasta o concurso-subasta). Entonces - será cuando, en su caso, proceda la actualización - de precios.

Por lo demás, como la causa que motiva la contratación directa es una razón de urgencia, debe -- quedar constancia de ésta en el expediente mediante "justificación razonada y acuerdo del Jefe del Departamento", por aplicación analógica de la contratación directa contenida en el caso 2° del artículo 37 de la L.C.E. (62).

(62).- "Las obras de reconocida urgencia, surgidas como consecuencia de necesidades apremiantes que demadaran una -- pronta ejecución, que no pueda lograrse por medio de la tramitación urgente regulada en el artículo 26 de esta Ley, previa justificación razonada en el expediente y - acuerdo del Jefe del Departamento".

B.2.- POSIBILIDAD DE ACTUALIZACION COMO EXCEPCION.

De todos modos, a pesar de lo expuesto, los números 7, 8 y 9 del artículo 37 de la L.C.E. presentan una particularidad especial en la que sí es posible la actualización de precios.

Tales tres números son reconducibles a dos únicas hipótesis:

1) Obras cuya ejecución no hubiera comenzado - antes de la segunda adjudicación, y

2) Las que, estando iniciadas, se abandonaron - y han de adjudicarse por la parte pendiente de reallizar.

El segundo supuesto puede presentar la particularidad de que el contrato inicial estuviera acogido al beneficio de la revisión de precios. En este caso, y sólo en éste, es factible la actualización respecto de la segunda adjudicación, encaminada a la terminación de la obra; ello, aparte de la necesidad de inclusión continuativa de la misma -- cláusula de revisión de precios.

El razonamiento justificativo de lo anterior - es el siguiente:

El segundo contrato tendrá derecho a revisión

de precios desde que, en relación con su prestación, cumpla con la normativa revisora. Al ser la nueva - prestación autónoma, el contratista interesado de-- vengará revisión de precios sólo sobre su parte y - desde que, habiendo cumplido los plazos marcados -- por el programa de los trabajos (artículo 69 R.G.C.) haya realizado el 20 por 100 de la obra, la cual, - separadamente del primer contrato, se pactó después (punto 4.1 del Decreto-Ley de 4 de febrero 1964).

Así, en la hipótesis dada, resultan cuatro momentos sucesivos:

- Momento A, en que se adjudica el primer contrato,

- Momento B, en que el primer contratista abandona la obra o da lugar a la resolución del contrato,

- Momento C, en que se realiza la segunda adjudicación, a partir de la cual se computa la revisión de precios,

- Momento D, en que, tras la ejecución del 20 por 100 de la prestación del segundo empresario, se comienza a devengar a su favor la revisión de precios (63).

(63).- Véase Capítulo III, 4.3.2.

En tales supuestos hay dos lapsos de tiempo -- (B-C y C-D) que no son revisables. El primero por estar fuera del contrato, pues es anterior, y el segundo por estar exento en virtud de la disposición legal mencionada. Nada hay que añadir respecto del segundo. Mas en cuanto al inicial sucede que durante su transcurso, el primer contratista, si hubiera continuado en la ejecución, hubiese obtenido las correspondientes revisiones. No sería, pues, equitativo restar ese beneficio al segundo empresario. A éste se le puede compensar de dos maneras:

I) Actualizando los precios del contrato primitivo al momento C, por aplicación de los correspondientes índices originarios oficiales de precios. Con lo cual, a partir del momento C, para las sucesivas revisiones habrían de aplicarse los nuevos índices de partida. Los oficialmente aprobados desde C en adelante (64).

(64).-- Véase Capítulo III, 7.2.6.1.

Ejemplo:

		Coeficiente	Valores reales
Presupuesto en A.....	2.500	(1) 1	2.500
20 por 100 exento de re- visión.....	500	1'10	550
Resto.....	2.000		
2a certificación en B...	1.000	1'20	1.200
Presupuesto en C.....	1.000	1'50	1.500
	=====		
Presupuesto actualizado- en C.....	1.500	(1) 1	1.500
20 por 100 exento en D..	(2) 300	1'10	330
Resto.....	1.200		
Obra ejecutada en F.....	1.200	1'20	1.440
	=====		

Con lo cual el segundo contratista, partiendo de un presupuesto actualizado de 1.500 (que al origen fue de 1.000) ha percibido:

300 en certificación exenta de revisión,

1.440 en certificación revisada.

1.740

=====

II) Computando los precios del nuevo contrato - al origen, es decir, sin variación alguna, y apli - cando los coeficientes progresivos de revisión en - la misma forma y cuantía que se hubieran aplicado - en el primer contrato.

Ejemplo:

		Coeficiente	Valores reales
Presupuesto en A.....	2.500	(1) 1	2.500
20 por 100 exento de re- visión.....	500	1,10	550
Resto.....	2.000		
2a certificación en B...	1.000	1,20	1.200
Presupuesto en C.....	1.000	1,50	1.500
20 por 100 exento en D.. (2)	200	(3) 1,65	330
Resto.....	800		
Obra ejecutada en F.....	800	(3) 1,80	1.440
=====			
La cantidad librada asciende a:			
200 en certificación exenta de revisión.			
1.440 en certificación revisada.			
<u>1.640</u>			
=====			

(1).- Los coeficientes parten de la unidad en el momento de adjudicarse cada contrato. Desde entonces comienza la corrección de su respectiva inflación.

(2).- El contratista percibe menos en el segundo-sistema. La diferencia proviene de la parte no revisable: obsérvese que en el primer caso el 20 por 100 ya ha obtenido una actualiización al multiplicar por 1'50, mientras -- que en el segundo el precio se mantiene al origen.

(3).- La obtención de los coeficientes es de la - manera siguiente:

$$1'5 \times 1'1 = 1'65$$

$$1'5 \times 1'2 = 1'80$$

Por el segundo sistema, como puede observarse en los ejemplos enunciados, resulta una pequeña diferencia en contra del empresario, sin embargo es el único procedimiento posible desde un punto de vista legal, a tenor de la L.C.E. ("siempre que la adjudicación directa se acuerde en las *mismas condiciones y precio no superior*" al contrato anterior).

Aceptar, pues, como hipótesis, la primera forma de actuación de las dos indicadas es antijurídico, y no cabe fundar este procedimiento en razones de equidad, porque el quebranto experimentado por el empresario verdaderamente es reducido y desde luego inferior al determinado por los distintos límites del umbral revisor (65).

Si no hay razón para sobrepasar los límites de revisión de precios, debido a la imperatividad de la legislación revisora, tampoco la hay respecto de la actualización, cuya normativa relativa a la contratación directa es también imperativa. Sin embargo, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en su dictamen número 29 de 19 de octubre de 1973, sostiene lo contrario:

"Podrían caber dos interpretaciones, la rígida

(65).- Véase Capítulo III,4.

y literal de que esos precios máximos para la contratación directa han de ser exactamente los mismos del proyecto que sirvió de base al concurso-subasta aprobado en su día, sin venir afectados por ninguna revisión, y la de que esos precios han de ser los de aquel proyecto pero incrementados de acuerdo con la revisión de precios a que tuvo derecho el contratista de las obras.

"Se estima que esta segunda interpretación es la más concorde con el espíritu de la legislación vigente, ya que si ésta otorga la revisión de precios como un estímulo a los contratistas para compensarlos por los aumentos imprevistos que aquellos sufren durante la ejecución de las obras, *no parece lógico que el adjudicatario directo de las obras de terminación tuviera forzosamente que aceptar unos precios congelados en una fecha muy anterior...* El precio máximo en la contratación directa deberá ser pues, el del presupuesto de contrata inicial mejorado por la aplicación de la cláusula que incluyera el Pliego".

Por eso, lo correcto es concluir que los contratos sometidos a revisión de precios, rescindidos en fase de ejecución y adjudicados a continuación directamente, al amparo del artículo 37 L.C.E. (nú-

meros 7, 8 y 9), *no tienen derecho a actualización por oposición expresa legal*. Sin embargo, hay derecho a la revisión, cuya forma de cómputo, aunque no indicada legalmente, ha de realizarse (entre las -- dos opciones posibles) remontando *todos* los cálcu-- los (coeficiente, índices, precios, etc) a la fecha del primer contrato; es decir, como si éste no hu-- biera sido rescindido.

CAPITULO III

REVISION DE PRECIOS.

SECCION PRIMERA

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1.- REAL DECRETO DE 24 DE ENERO DE 1908.

1.2.- REAL DECRETO DE 31 DE MARZO DE 1917.

1.2.1.- CAUSAS.

1.2.2.- CLASES DE CONTRATOS BENEFICIADOS.

1.2.3.- CLAUSULA REVISORA.

1.2.4.- RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE REVISION.

1.3.- REALES DECRETOS DE 23 DE JULIO DE 1918.

1.3.1.- INSUFICIENCIA DEL REAL DECRETO DE 1917.

1.3.2.- REAL DECRETO REVISOR DE 1918.

1.3.3.- REAL DECRETO RESCISOR DE 1918.

1.4.- REAL DECRETO DE 26 DE AGOSTO DE 1918.

1.4.1.- CAUSAS.

1.4.2.- CLASES DE CONTRATOS BENEFICIADOS.

1.4.3.- CLAUSULA REVISORA.

1.4.4.- RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE REVISION.

1.4.5.- LIQUIDACIONES.

1.4.6.- FORMULA ALGEBRAICA.

1.4.7.- RESCISIONES.

1.4.8.- JURISPRUDENCIA.

1.5.- DECRETO DE 26 DE OCTUBRE DE 1939.

1.6.- DECRETOS DE 7 DE DICIEMBRE DE 1939, 17 DE MA-
YO Y 30 DE JULIO DE 1940.

1.7.- DECRETO DE 14 DE ABRIL DE 1942.

1.7.1.- LIBERTAD DE PACTAR LA CLAUSULA REVISORA.

1.7.2.- SISTEMATICA Y AMBITO.

1.7.3.- DISCRECIONALIDAD DE LA CONCESION DE REVI --
SION.

1.8.- LEY DE 17 DE JULIO DE 1945.

1.8.1.- CAUSAS.

1.8.2.- CLASES DE CONTRATOS BENEFICIADOS.

1.8.3.- PRINCIPIO DE LIBERTAD DE PACTOS RESPECTO DE
CLAUSULA ESTABILIZADORA.

1.8.4.- EL DERECHO DE REVISION.

1.8.5.- UMBRAL DE REVISION.

1.8.6.- MORA DEL CONTRATISTA.

- 1.8.7.- LIMITES A LA DISCRECIONALIDAD PARA CONCEDER REVISION DE PRECIOS A LAS OBRAS ADJUDICADAS MEDIANTE CONCURSO DE DESTAJOS.
- 1.8.8.- LIQUIDACIONES.
- 1.8.9.- PRECIOS UNITARIOS.
- 1.8.10.- RESCISIONES SIN PERDIDA DE FIANZA.
- 1.8.11.- CARACTER NETAMENTE REVISOR DE LA LEY DE 1945.
- 1.8.12.- FORMALISMOS.
- 1.8.13.- APLICABILIDAD A LAS CORPORACIONES LOCALES- DE LA LEGISLACION REVISORA.
- 1.9.- REGLAMENTO DE CONTRATACION DE LAS CORPORACIONES LOCALES APROBADO POR DECRETO DE 9 DE ENERO DE 1.953.
- 1.10.- DECRETO-LEY DE 18 DE ENERO DE 1957.
 - 1.10.1.- CAUSAS.
 - 1.10.2.- CLASES DE CONTRATOS BENEFICIADOS.
 - 1.10.3.- EL DERECHO DE REVISION.
 - 1.10.4.- LA REVISION DE PRECIOS EN LA ADMINISTRACION LOCAL.
- 1.11.- DECRETO DE 22 DE MAYO DE 1963.

1.12.- DECRETO-LEY DE 10 DE OCTUBRE DE 1963.

1.12.1.- CAUSAS.

1.12.2.- CLAUSULA REVISORA.

1.12.3.- UMBRAL DE REVISION.

1.12.4.- DERECHO DE REVISION Y LIQUIDACIONES.

1.13.- CONCLUSIONES A LOS ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.1.- REAL DECRETO DE 24 DE ENERO DE 1908.

El Real Decreto de 24 de enero de 1908, sobre ordenación de los montes de utilidad pública, es -- uno de los más concretos precedentes legislativos - en materia de revisión de precios.

Disponía en su artículo 17 que el precio, a favor de la Administración y a cargo del contratista, asignado a los productos susceptibles de aprovechamiento podía ser revisado y modificado cada cinco - años.

Por lo demás, si bien el valor de dicha disposición se limita a una reducida condición de precedente, no deja de ser interesante como tal, habida cuenta de la neta atribución de carácter administrativo que el artículo 7 del vigente Reglamento General de Contratación hace respecto de los contratos forestales.

Más interés que el propio Real Decreto tiene , en la aplicación de éste, una Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 1931. Declara el Alto Tribunal que la omisión de la cláusula de revi--

si3n de precios en el pliego de condiciones de la subasta no era causa suficiente para negar el derecho revisor; tampoco se consider3 que lo pudiera -- ser la renuncia, expresa o t3cita, por la Administraci3n, de un derecho, pues tal renuncia habr3a de ser entendida como contraria al inter3s p3blico, y por tanto, nula en virtud de lo preceptuado en el art3culo 4 del C3digo civil. (66) (67).

(66).- Actualmente, art3culo 6.2.

(67).- Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 1931:

El art3culo 17 del Real Decreto de 24 de enero de 1908- sobre ordenaci3n de los montes de utilidad p3blica, dispone, que aunque el tiempo porque se subastan los aprovechamientos de los montes ordenados pueda abarcar un per3odo de los que comprenda el turno de la ordenaci3n, se tendr3 presente que el precio asignado a los productos podr3 ser revisado y modificado, si a ello hubiese lugar, cada cinco a3os; precepto que tiene la fuerza civil de obligar, propia y peculiar de las leyes, y es de necesaria aplicaci3n en las subastas de los aprovechamientos en los montes sujetos al r3gimen de ordenaci3n, a3n cuando en el pliego de condiciones respectivo, no se incluya aquella revisi3n, ni se mencione dicho texto

Se enunció así un hecho trascendente: la legislación revisora implica para la Administración el reconocimiento de un derecho irrenunciable.

Pues bien, si entonces, para una legislación específica de montes, se consideró que en la revisión de precios, en cuanto favorecía a la Adminis -

legal, como sucede en el caso de autos, toda vez que las leyes sólomente se derogan por otras posteriores, y no prevalecerán contra su observancia el desuso ni la costumbre o la práctica en contrario, según el artículo 5 del Código civil.- Concedida a la Administración la facultad de revisar cada cinco años los precios asignados en la referida clase de contratos, no puede admitirse que la omisión de una cláusula donde se consigne expresamente aquella facultad en el pliego de condiciones de la subasta respectiva sea causa suficiente para negar el mencionado derecho, porque ello sería tanto como admitir una renuncia tácita, ya que no existe expresa, de la facultad de revisión por parte de la Administración, renuncia que en todo caso sería nula en virtud de lo preceptuado en el artículo 4 del Código civil, por ser contraria a los intereses públicos.

tración, estaba en juego el interés público, ¿qué - se opone a que se haga transposición de esos razonamientos a la legislación revisora actual? (68).

Podría pensarse que, actualmente, se opone el hecho de que el reconocimiento de la revisión debe hacerse expresamente, en cada caso, mediante la correspondiente cláusula.

Sin embargo, si conceptualmente se admitiese - la vigencia de una legislación revisora automática, reconocedora del derecho sin necesidad de declaración expresa, se estaría plenamente en la hipótesis de la Sentencia de 3 de febrero de 1931 en aquellos casos en que la revisión computara a favor de la Administración; es decir, en los contratos de obras y suministros cuando los precios bajaran, y en los -- contratos concesionales cuando los precios subie -- ran.

Y si, siempre desde dicha hipótesis, se admite la condición de derecho revisor irrenunciable para la Administración, al estar en juego el interés público, ¿qué razón justificaría que tal derecho --

(68).- Véase "La revisión de precios como cuestión de interés público", en Capítulo III, 3.3.

fuera renunciable para el administrado? ¿No cabría llegar a la conclusión contraria, habida cuenta de la primacía del principio de reciprocidad y, más es pecialmente, la consideración de que, en definiti - va, la protección del empresario es también una -- cuestión de interés público?

Descendiendo de la hipótesis conceptual expuesta a la realidad legislativa, resulta perfectamente admisible que lo indicado se pueda aplicar a los -- contratos en los que se haya pactado cláusula revisora, pues si es válida la argumentación para los - casos de derecho tácito, ¿por qué no ha de serlo - cuando el derecho sea explícito?

1.2.- REAL DECRETO DE 31 DE MARZO DE 1917. (69).

1.2.1.- CAUSAS.

Esta disposición, según indicaba su exposición

-
- (69).- El contenido de este Decreto, promulgado respecto de - las obras públicas dependientes del Ministerio de Fomento, se generalizó al Ministerio de la Gobernación y a - las Corporaciones Locales por R.D. de 18 abril 1917, --

de motivos, fue una inevitable consecuencia de los aumentos extraordinarios producidos en los precios de los materiales de construcción por la I Guerra Mundial. Tales aumentos representaron considerables costes imprevistos en la ejecución de las obras, -- siendo causa de dificultades insuperables para llevar a término los contratos. La Administración, ante tal situación, no tenía más opción legal que exigir el cumplimiento de las prestaciones de los empresarios, requerir la resolución del contrato con culpa del contratista o autorizar prórrogas para el logro de las ejecuciones. (70).

así como al Ministerio de Instrucción Pública por R.D. de 4 de agosto del mismo año.

(70).- En cualquier caso, la solución al problema fue tomada de la experiencia del Ordenamiento jurídico francés:

"El empleo de las cláusulas de revisión o de variación debía generalizarse después de la adopción por el Consejo de Estado francés, en 1916, de la teoría de la imprevisión (célebre Arrêt de "Gaz de Bordeaux"): a -- los contratistas se les reconoció el derecho a recibir del Estado y de las colectividades públicas, en ausencia de cláusula contractual específica, una indemniza --

Cualquiera de dichas decisiones, permitidas --

ción cuando sobrevinieran circunstancias, imprevistas --
en el momento de la perfección del contrato, que alterara
ran la economía".

Pequignot G.: *Le contentieux des marchés publics*,
en *Les marchés publics et leur financement*, Paris 1962,
p. 257.

Ya antes de aquello "el principio del equivalente económ
mico surge en los contratos administrativos, y concretam
mente, en las concesiones, como una exigencia de garant
tía para el contratista frente a los poderes exorbitant
tes de la Administración. Fue formulado, por primera --
vez, en el famoso *Arrêt Cie Générale française des* --
tramuways, por L. Blum, en los siguientes términos de --
sus conclusiones, que son siempre citados: "Es en la --
esencia misma de todo contrato de concesión el buscar y
realizar, en la medida de lo posible, una igualdad en--
tre las ventajas que son acordadas al concesionario y -
las cargas que se le impone... En todo contrato de con--
cesión está implicada, como un cálculo, la equivalencia
honesta entre lo que es acordado en beneficio del con--
cesionario y lo que se exige de él. Es lo que se llama

por el pliego de condiciones generales de 13 de marzo de 1903, en cuanto adoptada, no habría avocado a solución alguna definitiva; en todo caso, habría de producir consecuencias inaceptables, por la obligada paralización de las obras a que daría lugar de una manera u otra, haciendo, de todos modos, necesaria la revisión o la rectificación de los precios iniciales unitarios de ejecución al preparar las nuevas subastas.

En consecuencia, el riesgo que, respecto del empresario, se cubrió con el R.D. de 1917 fue exclusivamente el derivado de las fluctuaciones monetarias. (71).

la equivalencia financiera y comercial, la ecuación financiera del contrato de concesión".

Villar Palasí J.L.: *Apuntes de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid 1974, p. 397.

(71).- Una Sentencia de 7 de diciembre de 1920 considera inaplicables los beneficios del R.D. de 31 marzo de 1917 por constar que la petición del contratista no se funda en el mayor precio del material a que se refiere gravi
lla-, sino en la circunstancia de no encontrarlo en el paraje donde la Administración estimó que lo había.

1.2.2.- CLASES DE CONTRATOS BENEFICIADOS.

Por eso, el Real Decreto de 31 de marzo 1917 - nació para normalizar tan grave perturbación económica. Esta disposición se consideró a sí misma como un mal menor, y efectivamente lo fue. Se dictó solamente para las prestaciones de obras. Por supuesto, la sutileza revisora no contempló, ni por asomo, la posibilidad de entrar en otros tipos de prestación (72) (73) (74). Aun en las obras se siguió un

(72).- De todos modos no faltaron las pretensiones de revisión de precios en otros contratos, como denota la existencia de la Sentencia de 19 de octubre de 1921, que rechaza la aplicabilidad del beneficio a un suministro.

(73).- Pero en ocasiones la propia jurisprudencia generalizó - los beneficios revisores a prestaciones no amparadas -- por la normativa estabilizadora.

Así una Sentencia de 4 de mayo de 1922 (citada -- por Fernandez de Velasco R. en *Los contratos administrativos*, Madrid 1945, p. 177), ordena satisfacer revisión de precios a favor de un Ayuntamiento que, habiendo adquirido con la Administración el compromiso de construir para ésta un edificio, adjudicó la obra a su vez,

criterio sumamente restrictivo: sólomente eran revi

a un contratista particular, al cual hubo el Ayuntamiento de pagar revisión de precios. El contrato entre Ayuntamiento y Administración integraba "pactos tan especiales que lo alejan de la legislación de obras públicas, a la que hacen referencia los Reales Decretos de 1917 y - 1918, que, por lo tanto, no le son aplicables".

"Ahora bien, aunque no pueda disfrutar el Ayuntamiento los beneficios que otorgan los citados Reales -- Decretos, es lo cierto que el Estado, por un acto posterior al contrato, ha impuesto al Ayuntamiento, en virtud de lo mandado en aquellas soberanas disposiciones , la obligación de satisfacer al contratista sumas mayores de la que con él había pactado, y como además se lucrea con la propiedad de un edificio valorado con el mayor coste de los materiales y de la mano de obra, tiene el deber de indemnizar al Ayuntamiento de las cantidades que éste, a su vez, haya tenido el deber de abonar al constructor material de la obra".

La revisión queda así justificada en los actos -- propios de la Administración posteriores al contenido, -- en significación de una notable anticipación de la doctrina del *factum principis*.

sables aquellas en que se utilizaran ciertos materiales básicos (carbones, elementos metálicos, maderas, cales y cementos y aquellos otros que fueran propuestos por el Consejo de Obras Públicas) y siempre que entraran en el proyecto en una proporción mínima dada (habrían de afectar a unidades de obra en cuantía superior al 5 por 100 del total del presupuesto).

1.2.3.- CLAUSULA REVISORA.

No se planteó la necesidad de la existencia de cláusula revisora expresa. La disposición legal nació desde posiciones más elementales. Surgió para resolver una situación de hecho y con el criterio optimista de su propia transitoriedad. Se planeó su

(74).- También se contemplaron casos de declaración de la obligación administrativa de revisar obras ejecutadas por encima de la prestación real pactada (lo que actualmente viene recogido con el límite del 10 por 100 del precio del contrato, en la cláusula 62 del Pliego de las generales vigentes): Así, la Sentencia de 3 de marzo de 1924 en relación con las de 19 noviembre de 1921 y 9 de mayo de 1922.

duración hasta el momento en que la mayor parte de los materiales básicos experimentara una baja en -- los precios, de manera que el coste de la construcción recuperara su nivel ordinario.

Sólo se contempló la hipótesis de indemnización por inflación, pues la disminución de los precios no era causa de compensación a la Administración, sino motivo de derogación del Real Decreto. - (75).

1.2.4.- RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE REVISION.

Era cuestión necesaria que los precios de los materiales básicos fueran afectados por la inflación en más del 10 por 100 del precio del contrato. (76).

(75).- Todavía no se contemplaban las cláusulas *bilaterales*, - llamadas también *reversibles*. En este sentido, véase - Capítulo III, 5.4.2.5.

(76).- Este porcentaje trascendió, más tarde, al Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 9 de enero de 1953.- Véase en la p. 178.

Los contratos revisables no resultaban excluidos por razones de cuantía del precio o de duración de la ejecución.

La revisión era aplicable a los contratos en vigor tanto para las obras pendientes de ejecución como para las ya realizadas, siempre que los precios hubieran sido fijados con anterioridad a 1 de agosto de 1914.(77). Este efecto retroactivo es la particularidad, que se mantendría en disposiciones posteriores, más acusada del Real Decreto de 1917.-(78).

Sólamente eran revisables los materiales básicos. No se mencionaba la posibilidad de un aumento de los salarios.

Los precios revisados eran cifrados por el Gobierno discrecionalmente (artículo 2º). (79).

(77).- La Sentencia de 3 de junio de 1921 desestimó una pretensión porque el proyecto había sido aprobado el día 3 de agosto de 1914. Se consideró, por tanto, que la fecha de aprobación del proyecto era la de fijación del precio.

(78).- Véase en Capítulo III,3.5.10: *fuentes*.

(79).- Para fijar los datos que puede aceptar la Administra --

Si el aumento de los precios era superior al - 10 por 100 se reconocía el derecho a favor del interesado.(80). En todo caso, dicho porcentaje se restaba de la revisión.

ción a fin de llevar a efecto la descomposición de los elementos integrantes de los precios unitarios fijados en el contrato, cuando tal descomposición no consta en el presupuesto ni en la memoria del proyecto, la Admi--nistración puede proceder discrecionalmente, porque esta libertad de apreciación está claramente prescrita en el artículo 2° del Real Decreto de 31 de marzo de 1917, y en los 4° y 6° del de 26 de agosto de 1918 y es la - conforme con la índole de esas disposiciones, las cua--les envuelven beneficios fundados en razones de pura --equidad, ajenos y aun contrarios a las estipulaciones - del contrato y a las condiciones 42 y 43 del pliego general de 13 de marzo de 1903, y en cuanto limitan o restringen los derechos del Estado que esas disposiciones--reconocen, ni pueden interpretarse con criterio de am--plitud, ni extenderse a más de lo taxativamente otorgado. (Sentencia de 30 de octubre de 1923).

(80).- Este mismo límite inspiraría más tarde el artículo 57 - del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales; Véase Capítulo III,1.9.

Había, pues, una deducción amplia, que parece un precedente del actual 20 por 100 de obra no revisable, aunque más podría considerarse, sin embargo, que es el antecedente remoto del 2'5 por 100 de disminución de las actuales liquidaciones (0'025 del artículo 4.2 del Decreto-Ley de 4 de febrero 1964), ya que aquel 10 por 100, como el actual 2'5 por 100, era un mero privilegio administrativo. Su razón de ser sólo quedaba justificada en que la legislación revisora tomó un cierto carácter de concesión graciosa y unilateral.

En cuanto a la pervivencia del derecho, una vez firmada por el contratista la liquidación sin reserva ni salvedad alguna, quedaba extinguida la posibilidad del beneficio legal.(81).

1.3.- REALES DECRETOS DE 23 DE JULIO DE 1918.

1.3.1.- INSUFICIENCIA DEL REAL DECRETO DE 1917.

La insuficiencia del Real Decreto de 31 de marzo de 1917 y la permanencia de los problemas económicos obligaron a la Administración a tomar nuevas

(81).- Sentencia de 24 de noviembre de 1923.

medidas.

El 23 de julio de 1918 se dictaron dos nuevos Reales Decretos: uno, de carácter netamente revisor completaba al de 1917; el otro, adicionaba un artículo al pliego de condiciones generales de 13 de -- marzo de 1903, con objeto de permitir a los empresarios la rescisión de sus contratos sin pérdida de -- fianza, pero sin derecho a indemnización.

1.3.2.- REAL DECRETO REVISOR DE 1918.

El Real Decreto de 1917 encerraba a los contratos en moldes demasiado estrechos. Pronto se demostró la necesidad de ampliar criterios. El Real Decreto de 1918 fue el resultado. Extendió la posibilidad revisora, entre otros elementos (combustibles distintos del carbón, transporte) a uno tan fundamental como es el salario. Además, estimó que, en cualquier caso, la revisión era admisible aunque -- los factores no figuraran de una manera explícita -- en los cuadros de valores del presupuesto, siempre que hubieran influido en la cuantía del precio. Para tales supuestos, se habilitaba un procedimiento de cuantificación de factores, mediante descomposición de precios, según la información que sucesiva-

mente, en defecto de grado anterior, resultara de los siguientes escalones: 1) Presupuesto; 2) Memoria; 3) Precios vigentes en la correspondiente localidad al aprobarse el proyecto, a fijar contradictoriamente entre la Administración y la contrata.

1.3.3.- REAL DECRETO RESCISOR DE 1918.

Este fue, con mucho, más importante que el anterior.

En su exposición de motivos se justifica su -- normativa en las mismas causas que el Real Decreto de 1917: "las repetidas elevaciones que durante el actual conflicto mundial vienen produciéndose en -- los precios de los jornales y materiales, mueven a la Administración, a fin de evitar la ruina de los industriales que se dedican a la ejecución de obras públicas por contratas, *a dar una cierta flexibilidad a los compromisos...*, eximiendo a aquellos de -- la obligación de continuarlas con precios ruinosos, bajo la amenaza de perder la fianza".

La posibilidad de que el contratista se apartara del contrato sin perder la fianza contaba ya con antecedentes en los pliegos de condiciones generales de 1861 y 1886. En ellos se reconocía al con--

tratista, el derecho a pedir la rescisión cuando -
 "durante la ejecución de las obras experimentasen -
 los precios un aumento notable" en ciertas condiciones
 nes (artículos 53 del R.D. de 1861 y 52 del de --
 1886). (82).

Sin embargo el Real Decreto de 1918 sigue siendo
 do optimista, en cuanto, conforme indica en su expo

(82).- Este carácter rescisor convertía a tales disposiciones
 en los primeros reales precedentes normativos en mate--
 ria de estabilización de precios.

Véase:

- 1) López Rodó L.: *Los contratos de Obras Públicas en Es*
paña, R.A.P. n° 21, p. 296, Comunicación al tema *Los --*
contratos de Obras Públicas de la Administración, Ponen
 cia general del X Congreso Internacional de Ciencias Admi
 nistrativas (Actas, Madrid 1957), llevada por Flamme-
 M.A., p. 13 de la revista citada.
- 2) González Pérez J.: *Dictamen sobre revisión de pre --*
cios en los contratos administrativos para ejecución de
Obras Públicas, en "Monitor de Obras Públicas", n° 388,
 de 21 febrero 1963, p. 6.
- 3) Ariño Ortiz G.: *Teoría del equivalente económico en*
los contratos administrativos, Madrid 1968, p. 346.

sición de motivos, prevé la posibilidad de disminución de los precios: "preciso es también que (la -- Administración) se ponga a cubierto de una posible disminución de los elevados precios a que se ha de contratar actualmente la ejecución de las distintas unidades de obra, reservándose la facultad de rescindir los contratos que se adjudiquen en lo sucesivo cuando tal baja de precios de produzca".

Así, cuando se cumplieran las condiciones y límites fijados por el Real Decreto, resultaba la facultad rescisoria, bien para el contratista en caso de aumento de precios, bien para la Administración, en la hipótesis contraria.

Con las mismas bases y por las mismas razones expuestas, el Real Decreto de 27 de julio de 1918 - reguló la posibilidad de rescisión de los contratos de obras hidráulicas y de puertos.

La Sentencia de 20 de junio de 1921, además de aclarar que los beneficios de rescisión y de revisión de precios eran alternativos y no simultaneables, extremó la postura de esta disyuntiva: "la -- circunstancia de haber pedido la rescisión del contrato fundada en causas distintas de las que determinan los Reales Decretos no enerva la prohibición de disfrute conjunto de uno y otro beneficio".

1.4.- REAL DECRETO DE 26 DE AGOSTO DE 1918.

1.4.1.- CAUSAS.

Esta disposición, que sería derogada por Real Decreto de 6 de marzo de 1919, reconoció la imperfección e insuficiencia de las normas anteriores, - por lo cual se hizo preciso sustituirlas por otras más concretas de carácter general, "que ahorrando - en lo posible trámites innecesarios, eviten retrasos que restan eficacia al auxilio que se pretende conceder al contratista y entorpecen la normalidad de la función administrativa" (Exposición de motivos).

1.4.2.- CLASES DE CONTRATOS BENEFICIADOS.

La revisión sólo era aplicable a los contratos de obras (artículo 1). Criterio que, a pesar de su claridad, no impidió las reclamaciones de contratistas en petición de revisión de precios para otros contratos, aunque tales pretensiones eran sistemáticamente desestimadas por el Tribunal Supremo.(83).

(83).- Sentencias de 7 de marzo de 1922 y 30 de junio de 1923,

Sin embargo, la jurisprudencia seguía crite -- rios amplios en cuanto a la delimitación del concep -- to de obras. Así, la Sentencia de 21 de diciembre de 1923 estima aplicable el Real Decreto a un con -- trato de instalaciones y conservación de alumbrado -- público porque el pliego de condiciones hablaba de "obras de ampliación del alumbrado" y de "los obre -- ros" a "ocuparse en las obras".

Se contemplaba, como en el Real Decreto de 31 de marzo de 1917, la posibilidad de proceder con -- efectos retroactivos hasta 1 de agosto de 1914.

Se admitía ya, amplia y claramente, la revi -- sión de todos los factores que pudieran formar las distintas unidades de obra. (84).

Se mantenía el criterio de que la proporción -- de los precios de los factores había de ser supe --

respecto del contrato de servicios, y de 7 de marzo de 1922 y 3 de marzo de 1926, en relación con suministros.

(84).- Carbones, otros combustibles, cales, cementos, maderas, cristales, materiales metálicos, jornales, transportes -- de aquellos materiales u *otros elementos que influyan -- en la cuantía del precio unitario...*

rior al 5 por 100 del total presupuesto ("de ejecución material").

1.4.3.- CLAUSULA REVISORA.

Se siguió en la línea anterior de automatismo en la aplicación de las revisiones de los precios, con cláusula sobreentendida.(85).

La norma preveía la posibilidad de fluctuaciones monetarias favorables a la Administración, por lo que contemplaba tanto la revisión a favor del -- contratista, por aumento de los precios, como a favor de la Administración, en caso contrario. (86).

Este Real Decreto, al igual que el de 31 de -- marzo de 1917, fue efectivamente revisor de precios

(85).- Véase en Capítulo III,3.5.10: *Fuentes*.

(86).- El derecho de revisión, una vez reconocido, lleva anejo el abono o deducción al contratista de las diferencias de precio que en más o en menos afecten a los que sirvieron de base para el contrato, aumentados o disminuidos éstos en un 10 por 100, según se trate de aplicar la revisión en beneficio del contratista o del Estado.

es decir, de contratos, pues a éstos se les alteraba una de las prestaciones, la económica, que dejaba de ser de una cuantía (la pactada) para convertirse en otra (la revisada).

Tal naturaleza revisora resultaba particularmente clara en cuanto a sus efectos retroactivos, ya que se revisaban, modificándolos, contratos anteriores, que nacieron y estuvieron en ejecución sin el derecho que más tarde se les habría de reconocer.

Estas disposiciones, en su condición de antecedentes legislativos, han trascendido con buena parte de su terminología a la normativa vigente; a la cual, al haber cambiado de sistemática, se le llama revisora sin serlo. Esta falta de propiedad terminológica es estudiada en la parte de este trabajo dedicada a la naturaleza jurídica de la revisión de precios. (87).

1.4.4.- RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE REVISION.

Los beneficios del Decreto sólo se reconocían mediante previa petición del interesado, quien, si no actuaba con arreglo a un procedimiento bastante

(87).- Véase en Capítulo III, 3.5.8.: *Los ajustes de precios.*

formulario, podía perder su derecho.(88). Además , aquél no había de incurrir en mora (89), la cual, de todos modos, sólo procedía cuando le resultaba imputable demostradamente.(90).

Se siguió estimando necesario que las oscilaciones económicas hubieran excedido, para arriba o para abajo, en más del 10 por 100 el valor de los elementos que sirvieron de base para fijar los precios del contrato.

Tampoco aquí se excluyó de la revisión a ningún contrato en razón a cortedad del plazo de ejecución ni por ser de pequeña cuantía el precio.

Se arbitró, como en el Real Decreto de 23 de julio de 1918, un procedimiento de determinación de precios para los casos de costes indirectos.(91).

(88).- Sentencia de 26 de abril de 1926.

(89).- Véase en Capítulo III, 10.2: *Revisión en los casos de interrupción y suspensión de la ejecución.*

(90).- Sentencia de 24 de mayo de 1928.

(91).- Respecto de las unidades de obra que no tengan su precio debidamente descompuesto en los documentos del presupuesto base del contrato o cuya descomposición no precise la cuantía en que las afecten los elementos revisables.

Para calcular los precios medios de los elementos revisables se fijó un procedimiento bastante objetivo: la Cámara Oficial de Comercio correspondiente habría de suministrar relaciones mensuales de -- los precios medios en el mercado de los factores; - los contratistas, a su vez, como complemento de -- aquellas relaciones y para suplirlas cuando no contuvieran algún precio, podían presentar facturas o cualquier justificante de los que hubieren pagado ; el órgano contratante, por medio de los servicios - encargados de la inspección, tenía libertad de aportación de justificantes. Formada así la base, el - servicio y la contrata establecían contradictoria--

bles y para los cuales se solicite el beneficio de revisión, se hará la descomposición necesaria de su precio-total para hacer visible la influencia de dichos factores, y adoptándose como precio del contrato los que figuren en la Memoria del Proyecto respectivo, o cuando - tampoco en este documento aparezcan, los que regían en la localidad al aprobarse el proyecto, los cuales se fijarán contradictoriamente entre los jefes de los servicios respectivos y la contrata.

mente los precios a aplicar. Cuando no se conseguía acuerdo en el contradictorio, resolvía el órgano superior.

El procedimiento resultaba conceptualmente fácil. Sin embargo, el contratista se encontraba desamparado por la forma de la última fase del expediente contradictorio.

Por entonces, aquél criterio simplista, no había inventado los sistemas de índices de precios, fórmulas polinómicas y coeficientes de revisión. (92).

1.4.5.- LIQUIDACIONES.

Una vez fijados contradictoriamente los precios (E) a cada unidad de obra, periódicamente, se hallaba la diferencia con los precios del proyecto (P). (93). Las diferencias obtenidas (D) se multi-

(92).- Este procedimiento recuerda a las *cláusulas de principio*; véase Capítulo III, 5.4.2.5.

(93).- El Real Decreto de 1918 se expresaba confusamente en este sentido, pues en lugar de referirse realmente a los precios del proyecto, se remitía en concreto a los del

plicaban por las unidades de obra de cada clase ejecutadas en el período correspondiente, formándose una relación valorada (R) y, en consecuencia, una certificación. (94).

"mercado al tiempo de contratarse la obra", aumentados o disminuidos éstos en un 10 por 100.

(94).- Supuestos N elementos, la formulación algebraica de lo expuesto sería así:

Elemento 1.

a) En caso de aumento de precio:

$$E_1 - \left(P_1 + \frac{10 P_1}{100} \right) = d_1$$

b) En caso de disminución del precio:

$$P_1 - \frac{10 P_1}{100} - E_1 = d_1$$

Elemento 2.

a) En caso de aumento:

$$E_2 - \left(P_2 + \frac{10 P_2}{100} \right) = d_2$$

b) En caso de disminución:

$$P_2 - \frac{10 P_2}{100} - E_2 = d_2$$

Las liquidaciones se hacían una sola vez para -

Elemento N.

a) En caso de aumento:

$$E_n - \left(P_n + \frac{10 P_n}{100} \right) = d_n$$

b) En caso de disminución:

$$P_n - \frac{10 P_n}{100} - E_n = d_n$$

En cada caso la diferencia (D) había de resultar de signo positivo; de otro modo no se produciría el derecho a revisión, ya que en el supuesto de inflación el valor presupuestado (P) más su 10 por 100 ($\frac{10 P}{100}$) había de ser sobrepasado por el valor actual (E), y en la hipótesis de deflación, el valor presupuestado (P), menos su 10 por 100, había de ser superior al valor actual, es decir, el precio deflacionado, que era el coste para el contratista, había de ser menor que lo cobrado por éste de la Administración (P) menos un 10 por 100 ($\frac{10 P}{100}$). De este modo ese porcentaje perdía su estricta naturaleza de umbral revisor, para coincidir con las deducciones - del 2'5 por 100 (coeficiente 0'025) de las actuales liquidaciones revisoras.

El valor de la revisión resultaba:

las obras contratadas antes de la vigencia del Real Decreto. Para los tiempos posteriores se fijó el mismo método por períodos de tres meses, ajustados al orden natural, excepto el primero, que había de comprender el tiempo necesario para enlazar con los trimestres naturales. Así pues, resultaba que no había espacios mínimos exentos de revisión, ni contratos fuera de tal beneficio.

La jurisprudencia siguió un criterio vacilante

a) En caso de aumento:

$$d_1 n_1 + d_2 n_2 + \dots + d_n N_n = R$$

siendo R el importe de la certificación adicional.

b) En caso de disminución:

$$d_1 n_1 + d_2 n_2 + \dots + d_n N_n = R$$

siendo R a deducir de la certificación ordinaria.

c) En caso de aumento en el precio de algunos factores y disminución en otros:

$$d_1 n_1 - d_2 n_2 + d_3 n_3 - d_4 n_4 + \dots + d_n N_n = R$$

en que las disminuciones se han formulado con signo negativo.

Si R resultaba positiva, su importe sería a beneficio del interesado; en otro caso el saldo se deduciría de la certificación ordinaria.

en cuanto a la delimitación de la eficacia atribui-
ble a la firma por el contratista de las liquidaciones de obra sin hacer reserva del derecho revisor ;
así, la Sentencia de 20 de noviembre de 1923, en --
cierto caso, declaró extinguido el derecho, mien --
tras que la de 4 de abril de 1924, se expresó justamente en sentido contrario.

Un Real Decreto de 6 de mayo de 1919 modificó-
parcialmente al de 1918, permitiendo la práctica de
liquidaciones a buena cuenta. (95).

Otra interesante novedad introducida por esta
disposición, recogida actualmente por el artículo 9
del Decreto de 11 de marzo de 1971, fue la posibilidad de abonar las revisiones con cargo a la anuali-
dad aprobada para la obra, quedando a reserva de --
posterior habilitación del crédito.

(95).- Así se pudo expedir certificaciones por un valor de hasta
el 75 por 100 del importe a que habrían, definitiva-
mente, de alcanzar las revisiones de precios, según va-
lores estimados por los facultativos encargados de las-
obras, "por los medios a su alcance y lo más aproximadamente posible".

1.4.6.- FORMULA ALGEBRAICA.

Una notoria insuficiencia del Real Decreto de 26 de agosto de 1918 era la de conseguir un sistema de cálculo eficaz respecto de las revisiones de precios de los factores indirectos y otros directos de difícil determinación.

A tal problema se le dio solución por Real Decreto de 18 de noviembre de 1921 que, por primera vez, reguló una fórmula algebraica revisora.

Los índices o valores constitutivos de la fórmula eran variables según los factores de que se tratara. A fin de determinar los índices se dispuso que se confeccionara una serie de cuadros de precios medios mensuales por provincia de los distintos elementos revisables.

Para el cómputo de fechas se siguió el criterio equívoco de aplicar los índices al momento en que los contratistas adquirieron los materiales de sus abastecedores, en lugar de hacer las valoraciones al origen del contrato administrativo. (96).

(96).- Art. 3º "in fine":- En la aplicación de estos cuadros a las revisiones, se tendrá presente las fechas en que --

1.4.7.- RESCISIONES.

El derecho a la rescisión de contratos sin pérdida de fianza, concedido y regulado para las obras dependientes del entonces Ministerio de Fomento por los Reales Decretos de 23 y 27 de julio de 1918, se hizo extensivo por la disposición aquí estudiada a las obras de carácter público dependientes de los restantes Ministerios.

El contratista podía optar entre acogerse al expresado beneficio o al de revisión de los precios, pero en ningún caso podía simultanear ambos. La utilización de cualquiera de ellos excluía total e irremisiblemente al otro.

Esta opción era entonces factible dado el automatismo con que se había concedido la operatividad de la cláusula revisora. Desde el momento en que ésta quedaba sobreentendida en todos los contratos-

los contratistas hayan realizado sus contratos particulares con los fabricantes o almacenistas de los diversos materiales cuyos precios entran en las fórmulas, a fin de evitar que se les indemnice por pérdidas ilusorias, como ocurriría al suponerlos adquiridos en las fechas de la ejecución de las obras.

de obras, era posible arbitrar la otra opción.(97).

1.4.8.- JURISPRUDENCIA.

La jurisprudencia tenía un criterio amplio, no restrictivo, como correspondía a las graves circunstancias que la legislación en vigor intentaba solucionar. Que eran efectivamente graves puede compro

(97).- La Sentencia de 20 de julio de 1921 hace una interpretación tajante del concepto indicado:

"No puede lograr este beneficio establecido para las obras dependientes del Ministerio de Fomento por -- los Reales Decretos 22 y 27 julio 1918, hecho extensivo a las de carácter público de los restantes Ministerios por el de la Presidencia del Consejo de Ministros de 26 de agosto siguiente, porque la rescisión sin pérdida de la fianza le inhabilitaba para solicitar y obtener la -- revisión de precios, pues el Real Decreto 26 de agosto, que no se puede dividir para su aplicación parcial, según las conveniencias del contratista, prohíbe la simultaneidad y disfrute de ambos beneficios".

"La circunstancia de haber pedido la rescisión -- del contrato, fundada en causas distintas de las que --

barse en la Sentencia de 30 de junio de 1930, en la que, con referencia a una cantidad de cuarenta y cuatro mil pesetas, se había hecho necesaria una revisión de precios de casi un cincuenta por ciento, elevándose la cifra debida por la Administración a sesenta y cuatro mil pesetas.

Dicha Sentencia (98), dentro de una amplia lí-

determinaron los Reales Decretos autorizando la revisión de precios, no enerva la prohibición del disfrute conjunto de uno y otro beneficio, que si no pueden simultanear los contratistas que vienen cumpliendo puntualmente sus compromisos y han ejecutado el 60 por 100 de las obras, requisito éste que exige el Real Decreto de 26 de agosto, con menos razón podría acumular quien por haberse desentendido de los suyos dio lugar a la rescisión y no le comprendía las condiciones antes aludidas, consiguiendo el beneficio no por su derecho, sino por motivos de equidad".

Y que la prohibición del artículo adicional de ese R.D. está redactada en términos expresos, claros y absolutos, lo revela la expresión "en ningún caso", emplea da en el texto que impide toda distinción y salvedad.

(98).- La única cuestión que en este pleito se plantea y ha de

nea interpretativa, consideró revisable, no sólomen

resolverse consiste en determinar si la Sociedad V.B. y Compañía, contratista de la construcción del edificio - destinado a Correos y Telegrafos, de Málaga, a quien se había reconocido derecho a la revisión en los precios - de su contrata por Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 6 de julio de 1920, y a la que también se reconoció por otra Real Orden de 8 de febrero de 1927 - el derecho a abono de 44.982'80 pesetas, por exceso de obra construída, comprobado al efectuarse la liquidación final, debe gozar del beneficio de la revisión de precios en cuanto a este saldo.

El referido saldo de 44.982'80 pesetas, sobre cuyo posible aumento por revisión versa el presente litigio, es el resultante de haberse comprobado técnicamente por la Junta inspectora del edificio y por el Arquitecto, al efectuarse la recepción provisional de las obras en 1924, y confirmado en la recepción definitiva llevada a cabo en 1925, que la obra contratada en pesetas 343.956'37, a virtud de aumentos y disminuciones de elementos o unidades de las que en el proyecto aparecían, se convirtió en obra ejecutada por valor de pesetas 400.242'50, constituyendo esa diferencia, con las -

te el precio ordinario del contrato, sino también -

deducciones correspondientes a rebaja en el tipo de subasta y otras, el importe del saldo; de donde se deduce que la cantidad que como aumento de obra reclaman los contratistas y cuya legitimidad fue reconocida por la Administración en Real Orden de 23 de febrero de 1927, no obedeció a nuevas obras que supusieran modificación del proyecto y en las que, por tanto, hubiera sido precisa autorización especial, sino a mayor número de unidades que fue preciso ejecutar dentro del proyecto, subsanando errores o deficiencias de éste, y para que resultara construído el edificio con sujeción al mismo; y con esto se demuestra que si el precio de los jornales y materiales correspondientes a las unidades de obra de que constaba el proyecto era revisable en cumplimiento de la Real Orden de 6 de julio de 1920, existe la misma razón y fundamento para que lo sean los precios de un aumento de unidades que en la práctica ha resultado, y cuyos precios forman el saldo de 44.982'80 pesetas, reconocido a la contrata.

La Real Orden recurrida se funda para negar el derecho reclamado, en que no existe disposición legal alguna que autorice la revisión de precio de los saldos -

un exceso de obra construída, comprobada al efec --

de liquidación, cuando es claro que las disposiciones --
son las mismas que sirvieron de base a que se declarara
la revisión para la totalidad de la obra, ya que, como--
queda expuesto, el saldo resulta de un número mayor de
iguales elementos de la obra contratada, no de adicio--
nes o suplementos acordados con posterioridad; y en --
cuanto al fundamento de que la Sociedad redujo sus pre--
tensiones al abono de la suma de 44.982'80 pesetas, y --
al solicitar el pago de mayor suma por revisión, va con--
tra sus propios actos, carece de comprobación en el ex--
pediente, pues en el mismo consta que al dar vista a --
los contratistas de las diligencias que dieron origen a
la Real Orden de 18 de febrero de 1926 aprobando la re--
cepción definitiva del edificio y disponiendo que el --
Consejo de Estado y el Tribunal Supremo de la Hacienda
Pública informasen sobre el pago del exceso de obra - -
construída, la Sociedad actora solicitó la aprobación y
pago del saldo total, añadiendo que "como toda la obra
estaba sujeta a revisión de precios", y al conocer la -
Real Orden de 23 de febrero de 1927, reconociendo la --
existencia del saldo y la procedencia de su abono, con--
forme a lo informado por los Centros expresados, solici

tuar la liquidación final y realizada sin autoriza-

tó de nuevo la revisión, cifrando ya la suma que, a su juicio, habría de reintegrarla.

Aunque en el caso de que la liquidación final de las obras se hubiera firmado por los contratistas sin reserva alguna, circunstancia que no se da en el expediente origen de este pleito, en el que consta la petición de revisión, al determinar el saldo, tiene declarado este Tribunal en su Sentencia de 31 de octubre de 1925, que es procedente la incoación y trámite del expediente para revisar precios, fundándose en que la caducidad de un derecho reconocido por la legislación, tanto a favor de la Administración como de los contratistas, no se puede subordinar a la mayor o menor diligencia con que las liquidaciones se practiquen; que sin positivo agravio de la justicia, no cabe imputar en modo alguno al contratista, y en que el derecho a revisión de precios de un contrato declarado por la Administración con motivo de la primera petición formulada en una misma obra o contrata se mantiene y extiende a las que subsiguientemente se ejecuten por razón del mismo pacto y se ajusten estrictamente a él, sin que obste a ello la ignorancia o no exposición concreta de la fecha

ción especial. Se admitió la posibilidad de revisión porque, una vez demostrada la necesidad de legitimidad de la modificación del contrato, no era óbice para ello la inexistencia de disposición le-

de ejecución de determinadas obras, entre ellas los sal
dos de liquidación; pues para esta eventualidad se pu--
blicó la disposición contenida en el artículo 1 del --
Real Decreto de 1921, complementario del básico 1918.

La lesión que se reconoce como producida por la -
Real Orden impugnada al derecho administrativo de la so
ciedad V.B. y Compañía, afecta únicamente a la esencia
del mismo derecho de revisión de precios de los que for
man el saldo reconocido por la Administración a los con
tratistas, pero en modo alguno se extiende a la forma -
de llevar a cabo esa revisión en cuya materia correspon
de al Ministerio y a la Dirección General de Comunica--
ciones de determinarla aceptando las bases que para --
ello fija el Arquitecto de la contrata en su informe y
que dan por resultado la cifra de 64.562'19 pesetas re-
clamada, o señalando otras normas con sujeción a lo que
sobre esta materia determina el Real Decreto de 26 de -
agosto de 1918 y demás disposiciones que sean de aplica
ción.

gal revisora específica de saldos de liquidación, - por estimar que las disposiciones ordinarias reviso- ras eran omnicomprensivas de todas las actuaciones- contractuales, en cuanto derivadas necesariamente - del proyecto, al subsanar sus errores o deficien - cias para realizar la construcción con arreglo al - mismo.

Sin embargo, lo más destacado de la Sentencia de 30 de junio de 1930, así como la de 31 de octu- bre de 1925, a la que aquella reitera, es la mani- festación de una tendencia a proteger claramente la posición del contratista. Hay como un afán de reco- nocer la naturaleza de derecho irrenunciable al de revisión que tiene el empresario; pues, se dice, que "en el caso de que la liquidación final de las - - obras se hubiera firmado por los contratistas sin - reserva alguna" y después el interesado hubiere so- licitado la revisión, no por ello habría de creerse en la existencia de una conducta en contra de los - propios actos, pues, en todo caso, "es procedente - la incoación y trámite del expediente para revisar- precios, fundándose en que la caducidad de un dere- cho reconocido por la legislación, tanto a favor de la Administración como de los contratistas, no se - puede subordinar a la mayor o menor diligencia con-

que las liquidaciones se practiquen; que sin positivo agravio de la justicia, no cabe imputar en modo alguno al contratista..."

1.5.- DECRETO DE 26 DE OCTUBRE DE 1939.

Fue una disposición de emergencia, breve, heterogénea en su contenido, sin pretensiones de buena técnica legislativa y sin afán de resolver el problema inflacionario en conjunto.

Por un lado ordenaba la rescisión, con pérdida de fianza, de los contratos que "no se desarrollen con marcha normal".

Por otra parte acordaba la revisión de los precios, a razón del 13 por 100, de la parte de obra pendiente de los contratos que estuvieren en fase de ejecución. Si bien, exceptuó de tal beneficio a la obra ya realizada.

Además, y en esto fue el Decreto verdaderamente novedoso, señaló un procedimiento para actualización de precios (99). A tal fin, distinguía entre los proyectos que estuvieran en fase de forma--

(99) .- Véase Capítulo II.

ción, y los que, habiendo sido confeccionados, hubieran salido a licitación pública sin haber obtenido adjudicación. Respecto de los primeros, el Decreto hacía la declaración platónica de su deseo de que se estimasen "los precios unitarios de las diferentes unidades de obra, debidamente". *"para no hacer aplicación posterior de ningún aumento"*. En relación con los otros, ordenaba que, con motivo de la segunda subasta de obras, se incrementasen los precios en un 13 por 100.

1.6.- DECRETOS DE 7 DE DICIEMBRE DE 1939, 17 DE MAYO Y 30 DE JULIO CE 1940.

Dentro de la línea del anterior, se publicaron los Decretos de 7 de diciembre de 1939, que hacía extensiva aquella normativa revisora a las Corporaciones Locales, y de 17 de mayo de 1940.

La modesta intencionalidad de tales disposiciones es puesta de relieve por la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1949: tenían como única finalidad "evitar la recisión y abandono de contratos antiguos por los rematantes de obras", tanto de la Administración Central como de las Corporaciones Locales.

El Decreto de 30 de julio de 1940, con parecida extensión, dispone una fuerte revisión de precios que ordinariamente alcanzaba al 17'5 por 100 , acumulable al 13 por 100 autorizado por el Decreto de 26 de octubre de 1939.

No estableció esta norma plazo previo de vigencia, sino que se dictó para ser aplicable a "las obras ejecutadas con posterioridad al día 13 de julio de 1940", pero cuyo presupuesto hubiese sido aprobado anteriormente.

Así pues, mantenía un pequeño plazo de efectos retroactivos, netamente revisores. (100).

1.7.- DECRETO DE 14 de ABRIL DE 1942.

1.7.1.- LIBERTAD DE PACTAR LA CLAUSULA REVISORA.

Esta norma contenía una notable mención en su artículo 4º: "No será de aplicación lo dispuesto en este Decreto... a las obras en ejecución adjudicadas por subasta o concurso *con cláusula de revisión de precios*".

(100).- Véase en Capítulo III, 3.5.10: *Fuentes*.

Al hacer tan específica y concreta salvedad, - lo que el Decreto estaba reconociendo era que en la práctica, a pesar del silencio legal sobre la materia, existían contratos con cláusula de revisión de precios, a los cuales, por no necesitarlo, se les - excluía del beneficio normativo.

Tales cláusulas, lícitamente incluibles en los pliegos de condiciones particulares por virtud del principio de libertad de pactos, eran estipuladas - libremente en cada caso, con arreglo a criterios -- más o menos arbitrarios. Que su estipulación era un hecho se evidencia de la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 1950, relativa a un contrato - celebrado en 1941:

"El presente pleito no trata de la revisión del - precio fijado por un contrato y que se pretende elevar - por circunstancias sobrevenidas, sino que la cuestión - litigiosa consiste sólo en decidir cuál sea la interpre - tación adecuada que en justicia debe darse a cierta -- cláusula -la 19- del contrato de arrendamiento del ser - vicio público de limpieza celebrado entre el Ayuntamien - to de V. y la Cia. C., cláusula mediante la cual ya se - previnieron desde luego determinadas contingencias que, en caso de ocurrir, producirían para el Municipio la -- obligación terminante de elevar la consignación anual -

pagada a la Cia arrendataria, de modo que el motivo del pleito es la inteligencia de un contrato administrativo y sabido es que para esclarecerla ha de estarse, ante todo, a las condiciones particulares del contrato mismo...- Se llega a la conclusión expuesta decisiva de este pleito, al apreciar en conjunto toda la redacción del contrato, pues la causa de la condición 19 se halla expresa en sus primeras palabras: *a los efectos del canon anual, y dada la duración de la contrata, etc...*; es decir, que lejos de fijarse un precio inalterable se tuvo la previsión certera de que en el transcurso del largo tiempo de arriendo podía verse precisada la compa --ñía concesionaria a aumentar... sus gastos indispensables para cumplir el contrato..."

La posibilidad de la libre estipulación de --cláusulas revisoras fue también reconocida por la Sentencia de 18 de junio de 1947, denegatoria ésta de la pretensión del contratista:

"En la escritura pública otorgada en esta ciudad-- el 14 de agosto de 1940... se fijaron las siguientes --condiciones: tercera: el adjudicatario de la obra no podrá pedir aumento o disminución del precio en que ha sido hecha la adjudicación, haciendose el contrato a riesgo y ventura para el rematante..."

"... por muy atendibles razones de política muni-

cipal conscientemente rechazó el Ayuntamiento una cláusula propuesta por el propio Ingeniero la cual permitie *ra la revisión automática de precios en función de los aumentos oficiales que durante la ejecución de las -- obras habrían de producirse también inevitablemente...*"

1.7.2.- SISTEMATICA Y AMBITO.

El Decreto en sí, aparte de la específica mención indicada, fue uno más dentro de la tradición - revisora.

Remontó su eficacia a los contratos celebrados con anterioridad a 18 de julio de 1936, pero respecto de las obras que hubieran de ejecutarse desde 1º de mayo de 1942. El coeficiente de revisión consistía en un tanto por ciento a determinar en Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Obras Públicas. (101). Ese tanto por ciento podía ser acumulable al 13 y al 17'5 por 100 regulados por los - Decretos de 26 de octubre de 1939 y 30 de julio de 1940.

(101).- De nuevo aquí aparece una figura similar a las *cláusu* - *las de principio*; véase nota 92, más arriba, y Capítulo III,5.4.2.5.

Se apuntó, por primera vez, la necesidad de tener realizada una parte de la obra (102) (umbral de revisión):

"Para que se sostenga la aplicación del aumento de los precios unitarios que determina este Decreto, con posterioridad al 1 de noviembre de 1942, es condición precisa que la obra tenga por lo menos, desde el día 1 de mayo del mismo año, el desarrollo que corresponde al 20 por 100 de su plan económico, a no ser que lo impidan causas imputables a la Administración".

1.7.3.- DISCRECIONALIDAD DE LA CONCESION DE REVISION

La particularidad más acusada del Decreto de 1942 era el carácter discrecional que tenía la asignación o no a cada contratista por la Administración tanto del derecho a la revisión de precios como a la delimitación del *quantum*. (103).

(102).- Véase en Capítulo III, 4 (Umbral de revisión, Límites de ejecución de prestación), (4.2.2 y 4.3.2).

(103).- La Orden de 1 de septiembre de 1942, aclaratoria de lo dispuesto en el Decreto revisor decía al respecto: "La variación de los precios unitarios que autoriza el De--

1.8.- LEY DE 17 DE JULIO DE 1945.

1.8.1.- CAUSAS.

"Las reglas de revisión de los precios unitarios han de dictarse tanto con vistas a las obras ya adjudicadas por concurso o subasta como para aquellas cuya licitación aún no se ha anunciado, y con la mira de evitar perjuicios a las contratas --

creto de 14 de abril último pasado no concede a las actuales contratas más derecho que aprovechar los aumentos de los precios unitarios que el Consejo de Ministros libremente autorice durante el tiempo que éste estime conveniente su aplicación, siendo obligatorio para la contrata la ejecución de la obra al ritmo que determina el artículo 5° del referido Decreto, para evitar la sanción que en el mismo artículo se establece, sin que, por tanto, haya ni siquiera pretexto para consultar a la respectiva contrata absolutamente nada en relación con los aumentos, primero, y las bajas posteriores después, en las cuantías de los precios unitarios, mientras estos no experimenten reducción por bajo de los del proyecto que sirvió de base a la licitación.

cuando los precios unitarios se eleven y a la Administración cuando disminuyan".

El párrafo citado, extraído de la exposición de motivos de la Ley de 17 de julio de 1945 es clara muestra de la trascendencia de esta norma; la cual fue promulgada con afán revisor omnicomprensivo. Se consideraba la necesidad de contemplar tanto los contratos ya existentes como los a realizar en el futuro (104) y tanto los casos de aumento de precios como los de posible disminución (105).

Asimismo, siguiendo criterios ya tradicionales y con evidente falta de homogeneidad, se contemplaba la posibilidad de rescisión sin pérdida de fianza en aquellos casos en que "a consecuencia de la guerra" (los contratistas) perdieron los medios auxiliares de ejecución de los trabajos, su capital, o las personas encargadas de su dirección y administración.

La Sentencia de 15 de octubre de 1958 mantiene un criterio aperturista y flexible en cuanto a la -

(104).- Véase en Capítulo III,3.5.10: *Fuentes*.

(105).- Véase en Capítulo III,5.4.2.5: *Cláusulas bilaterales o reversibles*.

justificación de la revisión de precios, cuya no -- aplicación, se dice, produciría respecto de la Administración un enriquecimiento sin causa. (106).

(106).- Si bien la contratación administrativa, por su propia naturaleza, en la que siempre ha de prevalecer el interés público, se ajusta para salvaguardar este interés -- supremo a preceptos y normas especiales, no puede olvidar ni prescindir de los derechos, que, con arreglo a -- básicos principios de derecho han de ser reconocidos a los particulares que con la Administración contratan, -- no sólo porque de otra forma se haría difícil, por no -- decir imposible, la concurrencia de licitadores, sino -- también en acatamiento al espíritu de justicia que ha -- de inspirar todas las disposiciones de la Administra- -- ción, y en este sentido, justamente, toda la legislación -- revisora de precios a partir de la Ley de 17 de julio -- de 1945, al autorizar tal revisión ha tendido a evitar -- un daño injusto para los contratistas y un enriqueci -- miento sin causa, para la Administración, que se deriva -- ría necesariamente, si al alternarse las bases económi- -- cas sobre las que se concertó el contrato, por virtud -- de modificación de precios de jornales y materiales, -- acordada por disposiciones oficiales de inexcusable ob-

1.8.2.- CLASES DE CONTRATOS BENEFICIADOS.

La Ley de 1945 sólo pensó en los contratos de obras.

En el aspecto temporal, se admitía la revisión de los contratos anteriores a la promulgación, siempre que las prestaciones no hubieren sido "recibidas provisionalmente en 1 de julio de 1944".

1.8.3.- PRINCIPIO DE LIBERTAD DE PACTOS RESPECTO DE CLAUSULA ESTABILIZADORA.

Se reconocía expresamente la posibilidad de existencia de contratos pactados con cláusula revisora, lo cual excluía automáticamente la aplicabilidad de la Ley de 1945. (107).

servancia, no se concediese la revisión, y rompiendo el equilibrio económico sobre el que se basó el contrato, se hiciese recaer el mayor costo impuesto, e imposible de prever, como en el presente caso ocurre, sobre el adjudicatario o contratista.

(107).- "Tampoco serán de aplicación sus preceptos en aquellos contratos en que estén previstos los casos de revisión o forma de llevarla a cabo, en los que se estará a lo especialmente pactado en cada uno de ellos."

Había, pues, como en el Decreto de 14 de abril de 1942, un reconocimiento expreso de la extensión del principio de libertad de pactos a la cláusula - revisora.

La Sentencia de 8 de noviembre de 1958 declara que la posibilidad de pactar una cláusula de estabilización, ampliamente reconocida por la Ley de 1945, era generalizable a cualquier contrato, hubiera o - no sido adjudicado por los procedimientos ordina -- rios (108). En el mismo sentido se pronunció la --

(108).- "El último inciso del artículo 11 de la misma somete -- las revisiones de precios a lo que, especialmente, se haya convenido en aquellos contratos en que estén pre - vistos los casos de revisión o forma de llevarla a cabo y la escritura en que consta el de autos, otorgada en - Madrid ante el Notario Don LSB, con fecha 9 de febrero de 1954, contiene en su cláusula octava un pacto expre - so de revisión determinativo de cuándo ha de proceder - ésta y forma de realizarse, por lo que se ha de estar - al mismo para su observancia en el momento en que, con arreglo a tal cláusula, pueda aquella revisión tener lu - gar. Por tanto, no puede aplicarse, como se ha hecho - en la Orden impugnada, el artículo primero de la Ley re

Sentencia de 17 de marzo de 1959, la cual, además , resaltó que la revisión concebida por la Ley de -- 1945, no constituía derecho necesario ni era irre -- nunciabile; por el contrario, el empresario, dado el reconocimiento expreso del principio de libertad de pactos, podía declinar su derecho revisor, e inclu -- so, no habiendo decaído en él, sólo habría de alcan -- zar el devengo previa la correspondiente y subjeti -- va petición.

1.8.4.- EL DERECHO DE REVISION.

Se autorizó la revisión de los precios unita -- rios fijados en los proyectos de obras (adjudicadas mediante subasta o concurso) de toda la Administra -- ción del Estado.

ferida, que excluye de la revisión de precios las con -- tratas que no hayan sido adjudicadas mediante subasta o concurso, a la que es objeto de esta litis y negarle la revisión pedida en atención a lo que fue por contrata -- ción directa, porque si bien por el precepto dicho que -- da privada de tal beneficio revisorio, en cambio por el artículo 11 y la cláusula octava ya aludidos, hay la -- posibilidad de que pueda alcanzarle.”

El procedimiento revisor se iniciaba a solicitud de parte, que había de razonar el aumento de -- los costes (de la mano de obra o de los materia -- les).

El derecho revisor sólo se consideraba si la causa del alza de los precios había incidido en el contrato con posterioridad a la adjudicación de la obra.

Quizá lo más trascendente de la Ley de 1945 -- sea su clara formulación de la doctrina del *factum principis*, pues únicamente se admitía el concepto de aumento de coste revisable en cuanto hubiere venido "determinado por disposición administrativa - oficial" posterior a la adjudicación del contrato o a la fecha de la apertura de los pliegos. Esta doctrina fue reconocida por abundante jurisprudencia.- (109).

(109).- Sentencia citada de 15 de octubre de 1958, así como las de 2 de diciembre de 1957 y 21 de enero de 1958, etc.

1.8.5.- UMBRAL DE REVISION.

Entre los límites posibles (110), la Ley de 1945 impuso la determinación del umbral en virtud del concepto de porcentaje de oscilación de precios (más del 10 por 100 de los precios unitarios, cuya suma, promediada, habría de sobrepasar el 5 por 100 del presupuesto).

El umbral era concebido en su sentido estricto, pues se desechó el concepto de descuento; de manera que, en cuanto era sobrepasado el límite, era reconocible la revisión por la totalidad de la oscilación económica.

1.8.6.- MORA DEL CONTRATISTA.

El contratista perdía el derecho a la estabilización de precios al incurrir en mora. (111).

El tema fue tratado en profundidad por la ju -

(110).- Véase en Capítulo III,4: *Límites de variación económica o de oscilación de precios.* (4.2.1 y 4.3.1).

(111).- Este criterio rigorista ha trascendido a la legislación vigente. Véase el comentario de Martín Retortillo en nota inserta en la p.

risprudencia: la Sentencia de 4 de julio de 1951 de clara que "la revisión de los precios contratados - sólo podrá concederse cuando el contratista no haya incurrido en morosidad al realizar las obras, conforme a los plazos fijados en el contrato o en las prórrogas posteriormente autorizadas, condición -- *sine qua non...*" Aunque tal sentencia reconocía el deseo legal de imprescindible diligencia del contratista en el desarrollo de su prestación, de acuerdo con la concepción de mora propia del derecho común, entonces generalizable al derecho administrativo, - la situación de mora no se producía por el mero retardo, sino que, además, era requisito imprescindible que hubiera mediado la correspondiente *interpellatio debitoria* de la Administración.(112).

(112).^aEn cuanto al fondo del asunto, conviene precisar que la Orden recurrida no entra a examinar la cuestión, detalle o dato alguno de la revisión solicitada, sino que se niega a entrar a examinar o tomar en consideración - la solicitud, por entender, única y exclusivamente, que no procede hacerlo en armonía con lo prevenido en el artículo 6º de la Ley de 17 de julio de 1945, por haber - incurrido en mora la Sociedad adjudicataria, por lo que

1.8.7.- LIMITES A LA DISCRECIONALIDAD PARA CONCEDER
REVISION DE PRECIOS A LAS OBRAS ADJUDICADAS
MEDIANTE CONCURSO DE DESTAJOS.

La Ley de Administración y Contabilidad de la

el punto objeto de discusión en esta litis y que hay -
que dilucidar, se reduce, pura y simplemente, a determi-
nar si existió o no la mora a que la Orden impugnada se
refiere.

“Para resolver tal extremo, es de interés recordar
que, no definida la mora en las disposiciones adminis--
trativas reguladoras de la contrata correspondiente, y
habida cuenta de la remisión a las reglas del Derecho -
común, formulada expresamente en el párrafo segundo de
la condición trigésimo-tercera del pliego correspondien-
te, es preciso analizar si en la conducta de la firma -
adjudicataria, como deudora de la obligación de entre--
gar determinados géneros, se dan o no los requisitos --
que, para la existencia de la mora, exigen las citadas-
normas de Derecho común; y, en tal sentido, es evidente
que en el concepto técnico jurídico de la mora del deu-
dor no es el mero retardo el único elemento integrante-
de la misma, sino que es necesario que las causas de --

Hacienda Pública de 1 de julio de 1911, cuyo Capítu

tal retardo sean imputables al obligado, y además el --
requerimiento o exigencia del acreedor, (en este caso -
la Administración) que, con arreglo al párrafo primero
del artículo 1100 del Código civil, fija el *dies a quo*-
sólamente a partir del cual comienza legalmente la mo -
ra, salvo las excepciones que a la necesidad de tal in -
timidación por parte del acreedor señalan los párrafos
siguientes del mencionado artículo.

“Examinado con tal criterio el caso de este pleito
no aparece ni en la Ley, ni en las normas de la contra -
tación correspondiente precepto o acuerdo alguno que, -
de un modo expreso (como exige el número primero del ci -
tado artículo del Código) declare eliminado este requi -
sito; y no comprobándose tampoco de la materia o cir --
cunstancia de la obligación que la designación de época
de entrega fuese el motivo determinante de establecer -
aquella, es incuestionable que sin la oportuna denuncia
o requerimiento de los organismos administrativos encar -
gados de la recepción de las entregas, no pudo, legal -
mente, haber mora en la Sociedad adjudicataria; y apare -
ce claro en el expediente que, lejos de llevar a cabo -
la aludida *interpellatio debitoria*, la Administración -

lo V era a la sazón la norma básica en materia de -
contratación del Estado, arbitraba las siguientes -
formas de contratación: subasta, concurso y concier-
to directo y, además, aparte de la posibilidad de -

admitió sin reparo ni objeción alguna las diversas en -
tregas, no tomó ninguna de las medidas previstas en el
apartado tercero del párrafo segundo de la condición vi-
gésimo-novena del pliego de la contrata, abonó el impor-
te de dichas entregas y, finalmente, devolvió la fian-
za.

“ En atención a lo expuesto, no es posible admitir-
la existencia de mora por parte de la Sociedad adjudica-
taria, por falta de requisito aludido; falta cuyo reco-
nocimiento hace innecesario el examen de si, además, la
causa del retardo fue o no debida a causa mayor por ave-
ría en la maquinaria de la fábrica de H.O. y A.”

(En el mismo sentido se pronuncian las Sentencias
de 23 de marzo de 1900; 11 de julio de 1911; 22 de ene-
ro de 1925; 15 de febrero de 1917; 6 de octubre de 1928;
22 de marzo de 1936; 30 de diciembre de 1961; 13 de di-
ciembre de 1962; 31 de enero de 1963; 11 de febrero de
1963; 27 de febrero de 1963; 21 de mayo de 1963; 11 de
junio de 1963; etc.).

ejecución de contrato por la propia Administración, habilitaba una figura llamada de *sistemas de destajos*, que tenía como finalidad principal acelerar la terminación de las obras, por lo que exclusivamente se permitía cuando la prestación era susceptible de división en tramos, de tal manera que fuera posible la actuación simultánea de los adjudicatarios de ca da uno de ellos.

La Ley de 1945 no admitía, como regla, la revi sión de las obras adjudicadas mediante concurso de destajos, aunque sí como excepción cuando "los adju dicatarios se hubiesen comprometido" a ejecutar la totalidad de las obras. Esta excepción, por su redacción, parecía estar concebida como una mera fa - cultad discrecional de la Administración, la cual - efectivamente llegó a entenderlo así. A tal inter - pretación puso coto la Sentencia de 16 de junio de 1952:

"Si bien es cierto que el artículo 8º de - la Ley de 17 de julio de 1945, invocado por el señor -- Fiscal en corroboración de la facultad discrecional que atribuye a la Administración, dispone que como excep -- ción podrán hacerse extensivas las normas de revisión - de precios contenidas en dicha ley a las obras adjudica das o que se adjudiquen mediante concurso de destajos ,

no lo es menos que el propio artículo exige que los adjudicatarios o destajistas, se comprometan a realizar - la totalidad de las obras contenidas en el proyecto, o que se hallen pendientes de ejecución al licitar en el respectivo concurso de destajos, y a no hacer uso del - derecho de suspender los trabajos al finalizar cualquiera de los destajos sucesivos, por lo que, una vez contraídas las obligaciones que ese compromiso implica, y aceptadas por la Administración, queda regulada la materia y nace para el destajista un derecho administrativo..." (113).

1.8.8.- LIQUIDACIONES.

Para especificar los factores susceptibles de revisión, se siguió una fórmula amplia:

"Los elementos de los precios unitarios a que se contraerá, en su caso, la revisión de precios, - se reducirán a los correspondientes a mano de obra, incluídas las cargas sociales, así como a cuantos - por materiales o transportes determinen de forma - -

(113).- En el mismo sentido se pronuncian las Sentencias de 5 - de junio de 1951 y 19 de enero de 1953.

primordial el coste de las obras o influyan fundamentalmente en él".

De esta manera se avanzó un paso más; aunque no se hablara concretamente de factores no susceptibles de revisión, se daban directrices suficientes para estimar que conceptos tales como los gastos generales habían de quedar necesariamente fuera del beneficio legal. Ciertamente no se alcanzó entonces tanta concreción como la del actual Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964, que considera invariables la amortización, los intereses de las inversiones, el beneficio industrial y los costos de elementos no básicos.

Respecto de los sueldos y jornales, sólo eran tenidos en consideración los relativos a mano de obra y no a los demás empleados.

La mano de obra se calculaba al 90 por 100, con una reducción, por lo tanto, de un porcentaje del 10.

Los demás elementos computables eran revisados a sus precios reales.

El valor de revisión de los medios auxiliares se obtenían, en una sola partida, en la misma proporción que la variación conjunta de los demás ele-

mentos.(114).

(114).- La Orden Ministerial de 3 de octubre de 1945, que dictó normas aclaratorias y complementarias de la Ley de 1945 indicaba en su apartado VII:

Elementos susceptibles de revisión.- Los elementos de los precios unitarios cuya variación de coste se admite en principio y con carácter general que pueda -- dar lugar a la revisión, son los que a continuación se expresan, a reserva, sin embargo, de la eliminación de aquellos cuya influencia en la obra de que se trate sea pequeña.

Mano de obra, en sus dos conceptos de salario-base y cargas sociales.- Explosivos.- Materiales metálicos.- Cementos.- Ladrillo.- Madera.- Carbones.- Energía eléctrica.- Carburantes y lubricantes.- Productos bituminosos y alquitranes.- Maquinaria auxiliar.- Transportes por carretera.- Transportes por ferrocarril.- Fletes.

La inclusión de algún otro elemento entre los revisables sólo podrá ser motivada por la proporción, respecto de los anteriores, en que interviene en la obra o por influir fundamentalmente en su coste, circunstancias que en su caso habrán de constatare y ponderarse debi-

1.8.9.- PRECIOS UNITARIOS.

Por aplicación de los criterios anteriores se calculaba los nuevos precios unitarios de cada uno

damente.

El salario del peón corriente, en la fecha de la revisión de precios, que debe servir de base para la -- estimación de la variación del importe de la mano de -- obra con la reducción y en la forma establecidas por el art. 3° de la Ley, así como las alteraciones que se hubiesen producido en las cargas sociales, se computarán con arreglo a las respectivas disposiciones administrativas vigentes en aquella fecha con fuerza de obligar a este Ministerio, sin perjuicio de la facultad de los -- Servicios de confrontar el importe que haya declarado -- el contratista para dicha clase de operarios en los documentos correspondientes a las susodichas cargas sociales de carácter oficial que viene obligado a satisfacer.

En cuanto a las alteraciones de precio de los materiales señalados como de posible revisión, se estará a sus respectivas tasas oficialmente establecidas. Los materiales no intervenidos o no sujetos a tasa de pre--

de los factores. No había, pues, todavía, una constitución de los conceptos relativos a índices de --

cio por los organismos competentes no serán objeto de --
revisión.

La partida única admisible en los precios unita--
rios que haya sido deducida y aparezca de modo alzado --
en concepto de "medios auxiliares" o bien "resto de --
obra", se revisará en la misma proporción que haya va--
ariado el conjunto de los demás elementos del precio uni--
tario de que forma parte.

Sin embargo, en aquellas obras en que interviene
como útiles de trabajo maquinaria de relativa importan--
cia cuya influencia en los precios unitarios afectados
no procede estimarla en tanto alzado, sino que obliga --
al estudio del correspondiente precio auxiliar, descom--
puesto en sus distintos elementos, entre los que figura
el concepto global, de tanta repercusión en dicho pre--
cio, constituido por los tres factores "interés", "amor--
tización" y "conservación" de los referidos útiles, ha--
brá de justificarse en cada caso el criterio de revi --
sión que se proponga sobre este particular, teniendo en
cuenta las condiciones del contrato en relación con di--
cha maquinaria, así como la época en que debió disponer

precios, fórmulas-tipo y coeficientes revisores. En cierto modo, el precio unitario actualizado, era un compendio de estos tres conceptos, aunque predominaba el carácter de índice, así que puede considerarse como primer antecedente. (115).

También había un cierto rudimento de fórmula polinómica. Se dispuso que para cada proyecto se habría de agregar un cuadro de precios, llamado -- "Porcentajes de los elementos de los precios unitarios", en el que debía determinarse el tanto por -- ciento que representaba, respecto del presupuesto -- total, el precio unitario de cada factor revisable.

Así, en cierto modo, puede admitirse que de -- los precios unitarios (índices), agrupados en el -- cuadro de precios porcentual (fórmula-tipo), derivaba un porcentaje de revisión (coeficientes).(116).

-
- de ella el adjudicatario de la obra,debiendo evaluarse en todo caso el factor "conservación" de forma análoga a la prevista en el párrafo anterior para "medios auxiliares" o "resto de obra",a los efectos de su revisión.
- (115).- Véase en Capítulo III,7.1. y 7.2: *Fórmulas polinómicas e Índices de precios y coeficientes de revisión.*
- (116).- Para su aprobación se observaba el siguiente proceso: -
- Se confeccionaban por cada servicio las propuestas de -

1.8.10.- RESCISIONES SIN PERDIDA DE FIANZA.

Se contemplaron dos posibilidades, a favor del contratista y siempre previa petición de éste:

1) Contratos adjudicados (mediante concurso o subasta) antes de 18 de julio de 1936, cuyas obras aún estuvieran en curso de ejecución.

2) Contratos en los que se cumpliera la hipótesis de disminución de precios, cuando la reducción difiriera hacia abajo más de un 10 por 100 (de las cantidades resultantes después de revisiones anteriores o de las cantidades proyectadas si aún no se habían producido revisiones).

En ambos casos el empresario podía apartarse del contrato sin pérdida de la fianza ni disfavor.

1.8.11.- CARACTER NETAMENTE REVISOR DE LA LEY DE --
1945.

Esta disposición, como todos sus antecedentes,

precios unitarios revisados, se informaban por la Intervención General del Estado, y se elevaba por el Ministro correspondiente a la aprobación del Consejo de Mi -

históricos, fue una norma revisora. Tal afirmación, puede parecer, a primera vista, obvia, ya que la -- propia Ley se autotitula revisora de los precios. - Sin embargo, la legislación vigente también se llama a sí misma revisora, sin serlo realmente. (117).

La Ley de 1945 fue revisora de los contratos, - esto es, modificadora de sus condiciones, en dos -- vertientes:

1) Permitiendo la rescisión, sin perjuicio para el contratista (revisión de todo el contrato, el cual cesaba en sus efectos).

2) Permitiendo la modificación de la presta -- ción económica cuando no se hubiera pactado expresamente alguna cláusula de estabilización; lo cual, a su vez, tenía dos aspectos:

nistros. Conocidos de esta manera los nuevos precios , se formaban, a la hora de revisar, las relaciones valoradas que debían lugar a las certificaciones de obra revisada. Cuando la cuantía de la revisión excedía de un millón de pesetas era preceptivo el informe previo del Consejo de Estado.

(117).- Véase en Capítulo III,3.5.10: *Naturaleza jurídica de la revisión de precios.*

a) Contratos perfeccionados antes de la Ley de 1945, que, por lo tanto, nacieron con un clausulado concreto en el que no se preveía ninguna posibilidad de cambio ni siquiera como expectativa.

b) Contratos perfeccionados durante la vigencia de la Ley de 1945. Estos contratos carecían, *a priori*, por falta de cláusula específica, de un verdadero derecho revisor (118). En principio, sólo había una mera situación de expectativa, ambivalente en cuanto también podía ir a beneficio de la Administración en caso de disminución de los pre --

(118).- La Orden de 3 de octubre de 1945, disponía:

"XIX.- Cláusula a incluir en las futuras licitaciones. En los pliegos de condiciones particulares y -- económicas de futuras licitaciones se incluirá una cláusula del tenor siguiente: Ser-án de aplicación a esta -- contrata los preceptos de la Ley de 17 julio 1945, con la facultad que el art. 13 de la misma otorga al Gobierno para su suspensión o definitiva derogación en cualquier momento."

No obstante, tal cláusula, a pesar de su apariencia, no es más que un reconocimiento de la aplicabilidad del Derecho vigente.

cios. La situación de expectativa generaba el derecho cuando acaecía el evento perturbador económico-
previsto legalmente, cuando se cumplía el presupuesto de hecho normativo.

Tanto en el caso a) como en el b) se producía una revisión parcial (o modificación) del contrato, cuyo efecto era la novación del precio. Novación - que no tenía lugar, en los casos que, por virtud -- del principio de libertad de pactos, había sido suscrita una específica cláusula estabilizadora. Precisamente el efecto de ésta no es la revisión (modificación) de una parte del contrato (del precio), sino la confirmación de una de las estipulaciones contractuales.

1.8.12.- FORMALISMOS.

El criterio rigurosamente formalista de la contratación administrativa en general y de la revisión de precios en particular, se hace patente, respecto de la Ley de 1945, en la Sentencia de 4 de -- julio de 1951:

"En la Ley de 17 de julio de 1945, como - en las disposiciones concordantes y complementarias..., se establecen con detalle las condi

ciones precisas que han de concurrir para que se otorgue la revisión de precios, siendo necesario para ello la incoación del oportuno expediente, con solicitud debidamente razonada del peticionario detallando los elementos susceptibles de revisión que intervienen en los precios unitarios, que hayan sufrido aumento de coste, citándose las disposiciones administrativas que lo motivaran, señalándose los precios inflacionados por dicha variación y justificándose los extremos con documentación adecuada, requisitos necesarios que no han tenido cumplimiento alguno ni se han observado en la reclamación del 35 por 100 de aumento que motiva el presente recurso ya que no han tenido comprobación exacta y concreto perjuicio para que pueda servir como fundamento a su admisión y concederse, conforme se interesa por el recurrente".

1.8.13.- APLICABILIDAD A LAS CORPORACIONES LOCALES-
DE LA LEGISLACION REVISORA.

"Si bien es cierto (119) que el Decreto del Mi

(119).- Declara la Sentencia de 4 de julio de 1951.

nisterio de la Gobernación de 31 de octubre de 1946 autoriza a las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos para aplicar a las obras que dichas Corporaciones ejecuten mediante subasta o concurso las - - normas dictadas para la revisión de precios conforme al Decreto de 12 de julio del mismo año, para -- obras de dicho Ministerio y en relación con la ley básica citada de 17 de julio de 1945, dicha revisión, según el artículo 2º deberán acordarla dichas Entidades y, en caso afirmativo, tramitarse aquella con arreglo a las normas preestablecidas..."

1.9.- REGLAMENTO DE CONTRATACION DE LAS CORPORACIONES LOCALES APROBADO POR DECRETO DE 9 DE ENERO DE 1953.

El Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953, dispone en su artículo 57 lo siguiente:

1. Los contratos en que intervengan las Corporaciones locales se entenderán siempre convenidos a riesgo y ventura para el contratista, sin que éste pueda solicitar alteración del precio o indemnización, excepto por alguna de las siguientes causas:

a) Incendios originados por electricidad atmos

férica;

b) Daños producidos por terremotos;

c) Daños derivados del movimiento del terreno en que se estén construyendo las obras;

d) Destrozos ocasionados violentamente a mano armada en tiempo de guerra o por sediciones populares o robos tumultuosos; y

e) Aumentos que excedan del 10 por 100 del precio de los materiales o jornales que de hecho viniera satisfaciendo el contratista, cuando fueren establecidos por precepto obligatorio, y no existiere demora imputable a aquél en relación con los plazos señalados por el pliego de condiciones. (120).

2. En los supuestos del párrafo anterior, no podrán ser rebasados los coeficientes a que alude el apartado d) del artículo 23 ("Porcentaje de los elementos de los precios unitarios"), pero sí estimados otros inferiores.

Este precepto es de vario contenido. En primer lugar consagra el principio de riesgo y ventura(121) que tanta trascendencia ha tenido en la contrata --

(120).- El tanto del 10 por 100 tiene su precedente en los Reales Decretos de 30 de marzo 1917 y 26 agosto 1918.

(121).- Estudiado en el Capítulo I, 1.2.

ción administrativa y que, respecto de los contratos del Estado se recoge en el artículo 46 de la L.C.E. (artículo 132 de su Reglamento), cuyo texto fue articulado por Decreto 923/1965, de 8 de abril.

En segundo lugar, enuncia los casos de fuerza mayor con redacción parecida (aunque ampliada a los casos de maremotos, inundaciones catastróficas y a los que, en ciertos casos, se acuerden por el Consejo de Ministros), a la vigente legislación de contratos del Estado.

En tercer lugar se refiere a la revisión de precios. La brevedad de la disposición no le priva de bondad. En pocas palabras se comprende un amplio contenido:

1) Se fija el umbral de revisión en la única modalidad de porcentaje de oscilación de precios. Una vez traspasado el límite el contratista tiene derecho a la revisión de la totalidad, sin deducción alguna. (122).

2) Con un criterio positivo, únicamente quedan contemplados los casos de aumentos de precios.

3) Se acepta la doctrina del *factum principis*,

(122).- Véase en este Capítulo el apartado 4.3: *El umbral en el Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964.*

o de la ruptura de la base del negocio en la expresión: *cuando se produjere por virtud de precepto -- obligatorio.*

4) Niega el derecho revisor en el caso de mora culpable del contrato.

5) Aunque no regula ningún procedimiento relativo a determinación de índices, fórmulas polinómicas y coeficientes, habilita una forma de valorar - por medio de los "porcentajes de los elementos de los precios unitarios" no más insuficiente que las bases actuadas, por entonces, en la legislación de contratos del Estado, de la cual procede aquél concepto.

6) Es, como sus más complicados precedentes, - una norma netamente revisora, pues no habilita un - procedimiento de incorporación de cláusula de estabilización, sino que admite la modificación de los contratos pactados sin reservas a un precio dado.

7) No exceptúa de revisión a ningún contrato - por razones especiales, tales como la cuantía o el plazo de ejecución.

Esta norma, sin embargo su calidad, tuvo escaso tiempo de vigencia: la aplicación del apartado - c) del artículo 57 del Reglamento de Contratación - de las Corporaciones Locales fue suspendida por el

Decreto de 25 de febrero de 1955. (123) (124).

(123).- Sentencia de 27 de abril de 1963:

"Si bien, es cierto que el artículo 57 del Reglamento - de contratación de las Corporaciones Locales, de 9 de enero de 1953, establece como principio general que los contratos en que intervengan dichas Corporaciones, se entenderán convenidos a riesgo y ventura para el contratista, sin que pueda solicitar alteración de precios o indemnización, no lo es menos, que el propio artículo - establece algunas excepciones, entre ellas, la señalada con la letra e) según la cual los aumentos que exceden del 10 por 100 del precio de los materiales o jornales - que de hecho viniere satisfaciendo el contratista, si - fueren establecidos por precepto legal obligatorio; sin que a ello se oponga, como pretende hacer el Ayuntamiento demandado, la cláusula décimo-séptima del contrato, - ya que la misma se refiere única y exclusivamente, a variaciones de precios, por Ordenes ministeriales, que se experimentaran durante el período de ejecución de las - obras, pero que nada mencionan, silenciándolas, las que tuvieron lugar con anterioridad a dicho período, y como las reclamadas por la Entidad recurrente, tuvieron lu - gar, precisamente, por Ordenes ministeriales anteriores

8) Se trata de una norma excepcional, como to-

al comienzo de las referidas obras, es indudable el derecho que la entidad adjudicataria tiene a la revisión-solicitada.

Si bien el Decreto de 25 de febrero de 1955, dejó en suspenso la aplicación del artículo 57 del Reglamento de contratación, lo cierto es que dicha suspensión fue tan sólo temporal, ya que la misma, fue levantada el 22 de febrero de 1957, y como por otra parte la Orden de 23 de enero de 1954, preceptúa que, los anuncios de las subastas o concursos publicados con anterioridad a dicha Orden serán anulados, para dar lugar a la rectificación de los respectivos pliegos de condiciones, y como no consta en forma alguna que el Ayuntamiento de Algemés anulara, como era su obligación, la subasta pendiente de adjudicación al publicarse las disposiciones oficiales elevadoras de salarios, precios de materiales y tarifas de transportes, para modificar el pliego de condiciones es indudable que no puede hacer recaer sobre la Entidad adjudicataria el mayor coste de las obras, puesto que ello significaría por parte del Ayuntamiento demandado, no ya un enriquecimiento carente de causa legal, sino conseguido con evidente infrac-

das las de naturaleza revisora, según es puesto de relieve por la Sentencia de 15 de enero de 1960. - (125).

ción de las disposiciones legales vigentes, y más concretamente la mencionada Orden de 23 de enero de 1954.

(124).- Boquera Oliver J.M.: *La revisión de los contratos de obras de las Administraciones Locales*, en "Revista de estudios de la vida local" n° 184.- Véase en Capítulo III, 3.6: *La revisión de precios en los contratos de las Corporaciones Locales*.

(125).- "Por lo que se refiere a las mismas obras públicas contratadas por las Corporaciones locales, el antes mencionado Reglamento de 9 de enero de 1953, el cual después de establecer el principio general de que tales contratos serán inalterables a partir del perfeccionamiento y deberán ser cumplidos con estricta sujeción a sus cláusulas y a los pliegos que las sirvan de base, cuyas condiciones jurídicas, técnicas y económicas sólo podrán modificarse mediante nueva licitación (artículo 51, *pacta sunt servanda*), e insistir en que los expresados contratos se entenderán siempre convenidos a riesgo y ventura para el contratista, sin que este pueda solicitar después alteración del precio o indemnización (artí

culo 57) dispone, sin embargo con carácter excepcional la posibilidad de dicha solicitud revisora cuando sobre vengan ciertos eventos de fuerza mayor, y, además, "aumentos que excedan del 10 por 100 del precio de los materiales o jornales que de hecho viniere satisfaciendo el contratista, cuando fueran establecidos por precepto obligatorio" (apartado e) del indicado artículo 57).

"Siendo estas normas de naturaleza excepcional es evidente que sólo pueden invocarse y aplicarse cuando concurren todas y cada una de las hipótesis y circunstancias previstas en las mismas, ya que, además es norma de elemental prudencia el proceder con toda cautela en la aplicación de tales arbitrios equitativos, como reiteradamente ha indicado nuestro más Alto Tribunal, pues la seguridad jurídica debe imponer su predominio para que se cumplan y lleven a cabo las estipulaciones libremente consentidas; y la primera condición para invocarlas y exigir las tiene que ser, en buenos principios, la escrupulosa ejecución de cuantas obligaciones aceptó y se impuso al contratista, especialmente la de realizar la obra dentro de los plazos estipulados, dada la trascendencia que éstos tienen por sí mismos y las importantes consecuencias que se derivarían de la demora. Así el artículo 6° de la mencionada Ley de 17 de -

1.10.- DECRETO-LEY DE 18 DE ENERO DE 1957.

1.10.1.- CAUSAS.

Suspendida la aplicación de la Ley de 17 de julio de 1945 por el Decreto de 13 de enero de 1955 , se dictó el Decreto-Ley de 18 de enero de 1957, con la finalidad de que "en la medida impuesta por la equidad" (126) se abonara a los adjudicatarios de -

julio de 1945, dispone que tal revisión de precios sólo tendrá lugar cuando el contratista no haya incurrido en morosidad al realizar las obras, conforme a los plazos fijados en el contrato o en prórrogas posteriormente autorizadas; y el repetido apartado e) del artículo 57 - del Reglamento de 9 de enero de 1953 dispone igualmente la imposibilidad de concederla cuando hubiera demora imputable a aquel en relación con los plazos señalados en el pliego de condiciones.

(En el mismo sentido se pronunció la Sentencia de 28 de febrero de 1961).

(126).- En expresión de la Sentencia de 17 de diciembre de 1958 Sin embargo, la de 6 de junio de 1960 no considera que los simples motivos de equidad sean suficientes por sí

obras públicas los mayores gastos ocasionados por -
virtud de disposiciones legales (*factum principis*),
en la mano de obra y en los materiales.

1.10.2.- CLASES DE CONTRATOS BENEFICIADOS.

Por vez primera se admite la posibilidad de re
visar los contratos de suministro, además de los de
obras. (127) (128).

mismos:

"La revisión del precio fijado en un contrato ad-
ministrativo es siempre de carácter excepcional, habien-
do de acordarse en virtud de un precepto concreto que -
expresamente lo autorice, sin que la Administración pue-
da concederla tan sólo por simples motivos de equidad y
así viene a reconocerlo la propia parte actora cuando -
para fundamentar su demanda, además de decir que ella -
es justa y equitativa, invoca como aplicables al caso -
el Decreto-Ley de revisión de precios de 18 de enero --
de 1957 y las normas establecidas en la Orden de 24 de
abril siguiente".

(127).- Artículo 6º: Podrá procederse a la modificación de los-
precios fijados en los contratos de suministro de mate-

La revisión se autorizó por una sola vez res--

riales, maquinaria y demás útiles y elementos, adjudicados mediante subasta, concurso o contratación directa.

(128).- Sentencia de 16 de diciembre de 1959:

"Esa situación, tan clara y terminante, no puede ser mo dificada, dando al Decreto-Ley de 18 de enero de 1957 , un carácter extensivo, para que se aplique la revisión de precios que aquel autoriza, pues aparte de tratarse en estas actuaciones, de elevación del tipo de arancel y modificaciones en los cambios de moneda, aumentos de naturaleza bien distinta a los señalados por el Decreto de referencia en su artículo 3º, es también indudable - que resulta inadecuada su aplicación, puesto que sólo - se refiere a obras de suministros en materiales, maquinaria y demás útiles y elementos a que se contrae el ar tículo 6º, pero en relación con las contrataciones "pendientes de ejecución:", como dice el artículo 2º, o "aplicán dolas a las obras por ejecutar en 1 de noviembre de ese año", refiriéndose al de 1956, según dispone el artículo 3º, comprendiendo, por tanto, en la revisión sólo men te las obras y suministros que estén por ejecutar en la indicada fecha, no alcanzándole a la contrata realizada

pecto de los proyectos adjudicados antes de 1 de noviembre de 1956, permitiéndose tanto para los con--tratos realizados previa subasta o previo concurso, como en los supuestos de contratación directa.

1.10.3.- EL DERECHO DE REVISION.

La modificación de precios se acordaba a ins--tancia de parte siempre que se cumplieran los lími--tes de la Ley de 17 de julio de 1945, a la que el -Decreto-Ley de 1957 se remitía expresamente, acep -

por el SICE toda vez que, según la misma reconoce, se -entregó el material, y se dio por terminado el suminis--tro en 29 de mayo de 1956, fecha muy anterior a la es--tablecida por el Decreto de 1957, según ha quedado ex -puesto, y que además, tuvo como fundamento para otorgar aquella la revisión de índices por nuevas tablas de sa--larios y precio de coste de materiales autorizados por el Ministerio de Obras Públicas para los meses de octu--bre y noviembre de 1956".

tándola con ligeras modificaciones. (129) (130).

(129).- La Orden de 12 de febrero de 1957, que dictó normas e instrucciones para el cumplimiento del Decreto-Ley, reguló ampliamente los criterios delimitativos:

"a) Para el cálculo de los precios modificados se tomará como base el cuadro de precios número 3, de "Porcentajes de los elementos de los precios unitarios" que figure en el proyecto base de la adjudicación. Si dicho cuadro de precios no hubiese sido formulado se redactará por el Servicio, justificando cuidadosamente en la Memoria la descomposición, y extendiéndola, como máximo, a los siguientes elementos: mano de obra, productos siderúrgicos (acero en redondos y en laminados, tuberías, aceros especiales y herramientas, carril, bridas, y placas), cemento, carbón y carburantes. Los porcentajes correspondientes a los restantes elementos de cada precio unitario se agruparán conjuntamente bajo la rúbrica "otros elementos". Cuando alguno o algunos de estos elementos influyan de modo fundamental en el coste de la obra se discriminarán los porcentajes que particularmente les corresponda.

"En el caso de que el cuadro de precios número 3 sea de nueva redacción, por no figurar en el proyecto -

1.10.4.- LA REVISION DE PRECIOS EN LA ADMINISTRACION LOCAL.

El Decreto de 22 de febrero de 1957 dispuso, -

base de la adjudicación, el contratista prestará su conformidad al que se formule por el Servicio u opondrá los reparos que estime oportunos, sobre los que resolverá la Administración.

"b) La variación de la mano de obra se determinará afectando el porcentaje correspondiente de cada precio-unitario por el 0'75 de la diferencia relativa entre los índices de noviembre y octubre de 1956, o sea:

$$\frac{(596'127 - 379'554)}{379'554} 0'75 = 0'4279.$$

Los servicios, al formular los expedientes, podrán proponer razonadamente la reducción del coeficiente 0'75 - cuando lo justifiquen circunstancias especiales de los trabajos.

"Las variaciones de los materiales modificables - enumerados más atrás se calcularán tomando como base los aumentos deducidos de la relación entre sus índices de diciembre y los de noviembre de 1956, excepto en el caso del elemento "carburantes", para el que se adopta-

paralelamente al de 18 de enero, la aplicación en -

rá la relación entre sus índices de enero de 1957 y diciembre anterior.

"Las variaciones que puedan afectar a los elementos no especificados en el artículo 3° del Decreto-Ley, pero que influyan de modo fundamental en el coste de la obra, serán determinadas aplicando los índices correspondientes del cuadro autorizado por este Ministerio, y si no apareciese incluido en el mismo el de alguno de tales elementos se determinará justificadamente por el servicio al formular el expediente.

"El concepto "varios", "resto de obra" o "medios-auxiliares" no será modificable en ningún caso.

"c) Con arreglo a las instrucciones que anteceden se formularán los cuadros de precios modificados de los meses que afecten a la modificación, desde aquél en que se cumplan las condiciones límites impuestas por el artículo 2° del Decreto-Ley, no siendo preciso determinar para cada uno más que los precios de las unidades de -- obras ejecutadas durante el mismo, salvo para el último en que figurarán, a efectos del cálculo del presupuesto adicional, todos los del cuadro de precios número 1.

"d) Las bonificaciones parciales que en virtud de

la esfera local, también por una sola vez, de la re

lo prescrito procedan para los meses de noviembre y diciembre de 1956 se determinarán por diferencia entre -- los importes de las relaciones valoradas de las unida-- des de obra ejecutadas en dichos meses, a los precios -- modificados y a los primitivos. Las bonificaciones de -- ejecución material así obtenidas se incrementarán en -- los reglamentarios aumentos por imprevistos y por direc-- ción y administración, sin aplicar el 9 por 100 restan-- te para deducir el importe de contrata, del que se ob-- tendrá el líquido abonable al contratista, disminuyendo la parte proporcional correspondiente por baja en la adjudicación.

"e) El presupuesto adicional se formulará sumando a las bonificaciones que resulten para los meses de noviembre y diciembre de 1956 las diferencias de los im-- portes de obra pendientes de ejecución en 1 de enero de 1957 a los precios modificados en esa fecha y a los primitivos, aumentada en los mismos porcentajes indicados en el párrafo anterior y disminuida proporcionalmente -- en la baja obtenida en la contrata".

(Los Ministerios de Hacienda y Aire, dictaron tam-- bién Ordenes de fechas 7 de junio de 1957 y 24 de abril

visión de precios para los contratos de obras cele-

de 1957).

(130).- La revisión, según la Sentencia de 16 de mayo de 1961 , no era una concesión administrativa graciosa ni discrecional:

"Por lo tanto, no siendo la revisión de precios - una concesión puramente graciosa del legislador, que -- tampoco autorizó para que las ramas de la Administra -- ción encargadas de aplicarla, procedieran a su discre -- cional arbitrio, respecto de su otorgamiento o denega -- ción, el acto administrativo reclamado reposa sobre una base jurídica sustancialmente viciada, que no permite - que sea confirmado en esta vía, sino que por el contra -- rio, debe darse lugar al recurso con el expresado y ex -- clusivo objeto, de que admitida la instancia del recu -- rrente, sean repuestas las actuaciones al momento de -- examinar el fondo de las pretensiones de revisión por - los Organismos competentes del Ministerio del Aire y és -- tos puedan adoptar la decisión que corresponda en es -- tricta ejecución de los preceptos sustantivos del Decre -- to-Ley de 18 de enero de 1957".

(En el mismo sentido véase la Sentencia de 28 de diciembre de 1961).

brados antes de 1 de noviembre de 1956, con arreglo a los límites del artículo 57 del Reglamento de contratación de las Corporaciones locales, de 9 de enero de 1953. (131).

(131).- Sentencia de 16 de marzo de 1961:

"Las alteraciones económicas sufridas en momentos de emergencia o de coyunturas transitorias puso patente desde la primera guerra mundial a los ojos del legislador la injusticia que se producía con la inalterabilidad en los precios unitarios de los contratos de obras y suministros celebrados por la Administración Pública. Si bien a fines de la mencionada primera guerra mundial se dictaron algunas disposiciones en España en orden a revisiones de precios, no ha existido una legislación básica hasta la Ley de 17 de julio de 1945, aplicable a todas las obras (y posteriormente ampliada a suministros) del Estado. La contratación municipal vio igualmente abierta la revisión en virtud del Decreto de 9 de enero de 1953, que aprobó el Reglamento de contratación en la esfera local que en su artículo 57 la regula con mayor amplitud aún que en la esfera central, ya que en el apartado e) del artículo 57 la otorga en los aumentos que excedan del 10 por 100 sin exigir el requisito-

La revisión se hacía también extensiva a los -

concurrente de la alteración superior al 5 por 100 del presupuesto de ejecución material de la obra, como exige la Ley de 17 de julio de 1945 en su artículo 2º.

"Superadas las alteraciones económicas que originaron la publicación de la Ley de revisión, el Decreto de 13 de enero de 1955 dejó en suspenso la mencionada Ley en la esfera central y el de 25 de febrero del mismo año hizo lo propio en la esfera local, siendo desde entonces paralelas aunque independientes las normas que vienen regulando las revisiones en ambas esferas, y en efecto el Decreto-Ley de 18 de enero de 1957 autoriza por una sola vez la revisión de precios (aunque la llama modificación) como consecuencia de los aumentos habidos en jornales y determinados materiales a partir de noviembre de 1956, y el Decreto de 22 de febrero de 1957 la autoriza igualmente por una sola vez en la esfera local.

"Con estos antecedentes necesarios es claro que dicho Decreto, así como la Orden que lo desarrolla de 17 de julio de 1957, no roza lo dispuesto en el Decreto Ley, ya que se refieren a esferas independientes. El Decreto, en efecto, pone en juego nuevamente el artículo-

contratos de suministro de materiales, maquinaria y demás útiles y elementos adjudicados mediante subasta, concurso-subasta, concurso o concierto directo. (132) (133).

57 del Reglamento de contratación el cual a su vez fue aprobado también por Decreto, es decir por norma de rango formal similar.

"Con aplicación exclusiva de las dos normas últimamente mencionadas, los requisitos exigidos son los -- que el coste del material suponga un aumento del 10 por 100 en los precios vigentes en noviembre-octubre de 1956 y que se refiera a los materiales que cita; que estos aumentos se refieran a elementos que afecten a la obra de forma fundamental, y como índice que presume dicha influencia la norma segunda de la Orden reglamentaria de 17 de julio de 1957 establece el de que la alteración sufrida en la obra por ejecutar en 1 de enero de 1957 exceda del 1 por 100 del presupuesto de toda la contrata, se exige asimismo la petición del adjudicatario y que el contrato haya sido celebrado mediante alguna de las formas reconocidas en el Reglamento de contratación".

(132).- La misma Sentencia considera que la revisión de precios

procede cualquiera que sea el sistema de contratación.- La adjudicación mediante el llamado "concursillo" es -- una modalidad comprendida tambien en la legislación vigente: "La Corporación Municipal excepciona igualmente, que el contrato celebrado con la entidad recurrente no se ajustó a ninguna de las formalidades exigidas por el Reglamento de contratación, llegando incluso a afirmar que no había sido lícitamente celebrada, argumento éste que además de ser erróneo es inoperante y que conduciría a unas consecuencias imprevistas. Las obras municipales pueden ejecutarse a través de terceros en base a contratos o por aplicación del cuasi contrato de la gestión de negocios sin mandato de aplicación también en el Derecho administrativo: fuera de estas dos formas de ejecución no se conoce hoy en el ordenamiento jurídico ninguna otra mediante terceros. Las obras cuestionadas, fueron adjudicadas en virtud de un llamado "concursillo", y aunque no existen en el expediente antecedentes sobre la forma de desarrollo, es lo cierto que hubo publicidad de ofertas, concurriendo cuatro firmas y adjudicándose a la oferta económica más ventajosa. Quiérese con ello decir que existió un contrato de ejecución y - que este contrato sólo pudo formalizarse a través de --

subasta, concurso-subasta, concurso o concierto directo sin que la terminología de concursillo que se adoptó -- pueda desvirtuar en absoluto su encaje en alguna de dichas formas, ya que cuando no existen formalidades publicitarias hay que entenderlo referido siempre al concierto directo. De no ser así sería fácil para la Administración pública burlar las disposiciones reglamentarias con adopción de terminologías inadecuadas, aparte de que hoy día en nuestro derecho las formas de contratación administrativa no se adecuan a la realidad, ya que dentro del llamado concierto directo, pueden darse verdaderas subastas restringidas, autorizadas en la esfera central por la Orden de 20 de julio de 1955, de -- aplicación subsidiaria a la esfera local con lo cual se evidencia que la terminología adoptada en el Reglamento de contratación, aunque abarca todas las distintas formas contractuales, no se adecua exactamente a ellas. A mayor abundamiento de aceptar la tesis de la parte demandada habría que declarar la ilicitud e ilegalidad -- del contrato como ella misma afirma, ya que no consta la legitimación de causas para adoptar el sistema llamado concursillo y que opone ahora como excepción alegando que no está reconocido por el Reglamento de contrata

1.11.- DECRETO DE 22 DE MAYO DE 1963.

Con permanente optimismo económico, el legislador se resiste a reconocer la existencia de una situación inflacionaria, crónica e incurable, por eso una y otra vez, aquél dicta sucesivas disposiciones que nacen para resolver, "por una sola vez" un problema al que se quiere ver siempre como momentáneo.

Esas sucesivas normas difieren poco entre sí , pues a idénticas situaciones de hecho, se responde desde posturas tomadas con arraigo.

Tal es el caso del Decreto de 22 de mayo de -- 1963, en que de nuevo se incide en los tópicos tra-

ción, y llama mas la atención el hecho de que en el expediente se habla siempre de adjudicación por subasta - de las mencionadas obras, sin que este Tribunal tenga - por qué pronunciarse sobre la forma utilizada ya que como ha quedado dicho anteriormente tanto la subasta como el concierto directo y el concurso da derecho a la re--visión de precios últimamente regulada".

(133).- Respecto de la aplicabilidad del Decreto de 22 de febrero de 1957, véase también la Sentencia de 7 de diciem - bre de 1962.

dicionales:

1. Compensación de precios, con efecto retroactivo (obras licitadas en la fecha de publicación del Decreto), que configura a la norma como netamente revisora parcial de contratos.

2. Posibilidad de rescisión, sin pérdida de fianza, que atribuye al Decreto también el carácter de norma revisora de la totalidad del contrato.

1.12.- DECRETO-LEY DE 10 DE OCTUBRE DE 1963. (134).

1.12.1.- CAUSAS.

La continuidad de los afanes legislativos no -

(134).- Durante amplio tiempo se había hecho sentir en el mercado español la pesada carga que significaba para los contratistas la falta de una adecuada legislación revisora. En tal sentido es significativo el *Dictamen sobre Revisión de precios en los Contratos Administrativos para la ejecución de Obras Públicas*, debido a la pluma del profesor González Pérez (El Monitor de Obras Públicas, núms. 388 y 389, de 21 y 28 de febrero de 1963), del que, a título de ejemplo, extraemos el siguiente comen-

cesa, como no cesan los problemas económicos que se intenta vanamente resolver.

Esta nueva disposición, que, como dice Gaspar-Ariño Ortiz (135), "en un alarde de incontinencia legislativa" habría de ser derogada "a los tres meses y medio de vida" por el Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964, era de aceptables bondad y perfección. (136). En realidad, su contenido, con lige -

tario:

"...Es tan evidente la justificación de la revisabilidad del contrato de Obras Públicas, que resulta imposible sustraerse a la nada difícil tarea de comprobar que las afirmaciones que preceden no son sino el objetivo y fiel eco de un unánime coro de opiniones doctrinales, jurisprudenciales y aun legislativas, que proclaman la necesidad, en justicia, de la articulación, en circunstancias excepcionales de fluctuaciones de precios, de un adecuado sistema de revisión de los mismos". (nº 388, p. 5).

(135).- *Teoría del Equivalente Económico en los Contratos Administrativos*, Madrid 1968, p. 354.

(136).- La satisfacción con que fue acogido el Decreto-Ley de 1963 se pone de relieve en el siguiente comentario de Carretero Pérez: "Se ha consagrado el principio de la -

ras diferencias era el del actual Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964, cuyas características tienen su fuente en aquél.

1.12.2.- CLAUSULA REVISORA.

Se estableció entonces, por primera vez, en nuestro ordenamiento jurídico (Artículo 1).

La inclusión en el pliego de condiciones particulares y económicas habría de acordarse, como en la actualidad, mediante resolución motivada, antes del anuncio de la licitación (Artículo 2).

La cláusula de revisión, también desde entonces, debía especificarse para cada contrato (Artículo 3).

Con estructura y cometido idénticos a los actuales se establecieron los índices de predios, fórmulas polinómicas y coeficientes de revisión.

ecuación económica en el contrato, con todas las salvedades a que es acreedor el interés público".

Carretero Pérez A.: *El contrato administrativo ante la ley de bases de contratos del Estado de 28 de diciembre de 1963*, R.A.P. n° 45/1964, p. 185.

Así pues, el Decreto-Ley de 1963, como el vigente de 1964, no fue propiamente una norma revisora. (137).

1.12.3.- UMBRAL DE REVISION.

En todo caso se exceptuaba de revisión el 5 por 100 de oscilación de precios, porcentaje que era necesario sobrepasar para que fuera estimada la alteración de la prestación económica (Artículo 4).

Además, a la cantidad resultante de la revisión se le deducía un 10 por 100 (Artículo 5).(138).

(137).- Véase el Capítulo III,3.5.10: *Fuentes*, en relación con las notas 78, 85, 100, 104 y 117 de esta Sección y con la *Naturaleza jurídica de la revisión de precios en general* (Capítulo III,3.5).

(138).- Este porcentaje, como se ha expuesto, resultaba concorde con el Derecho histórico: Reales Decretos de 30 de marzo de 1917, 26 de agosto de 1918, Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales y Ley de 17 de julio de 1945.

1.12.4.- DERECHO DE REVISION Y LIQUIDACIONES.

Una vez sobrepasados los límites del umbral, - para que el contratista tuviera el derecho a la revisión era indispensable el consabido cumplimiento- estricto de plazos de ejecución.

Se previó que las liquidaciones, positivas o - negativas, según que se hubiera producido aumento o disminución, se harían efectivas mediante abono o - descuento en las certificaciones parciales o, en su caso, en la liquidación final.

1.13.- CONCLUSIONES A LOS ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.- La primera y más notable lección que se de riva del análisis de los antecedentes históricos es la necesidad de contar con una normativa revisora - completa y permanente.

El mal inflacionario está presente constante- - mente. La reiteración de disposiciones en la materia, la reincidencia en los mismos puntos, la coincidencia de hechos, son la más contundente prueba - de una realidad indeseada pero insoslayable, que de be ser afrontada con valentía, realismo y sin amba- ges.

2.- La reiterativa normativa ha sido general - mente fragmentaria. Ello, porque siempre nació con dicionada por su pretendido carácter excepcional. - Se legislaba en situaciones límite, en momentos -- prácticamente insostenibles, dando respuestas sólo - mente a los supuestos sociales profundamente dete - riorados. De ahí, la falta de tecnicismo normativo, como inevitable servidumbre.

3.- La revisión se polarizó únicamente hacia - el contrato de obras públicas. Salvo notables ex - cepciones (139) el contrato de suministro fue desde ñosamente olvidado, en contra de los más elementa - les fundamentos de equidad. Es este contrato el -- que más padece con la inflación, por razón de su - tracto indefinido; precisamente contratos de ilimi - tado período de ejecución, como son las *concesiones*, fueron la causa del surgimiento de la doctrina del - riesgo imprevisible (140).

(139).-Decreto de 19 de noviembre de 1948 y Decreto-Ley de 18- de enero de 1957. Véase en Capítulo III,8.6: *Prohibi -- ción de revisión como regla.*

(140).- Véase nota 70.

La razón de tamaño olvido radica, sin duda, en que en el ámbito nacional el contrato de suministro no tenía un volumen operativo dinerario de la envergadura del de obras públicas, por lo cual, socialmente, el problema podía ser ignorado.

4.- El umbral de revisión (141) generalmente quedó cifrado en el 10 por 100.(142).

Este importe, aun habiendo sido el más común, no ha trascendido a la legislación vigente.

Mas en todo caso se produjo la constante manifestación, en un porcentaje o en otro, del concepto de umbral sin duda más por influencia de la doctrina de coparticipación de riesgos que por consideraciones técnicas del concepto de la operatividad automática de la idea de límite. (143).

(141).- Véase Capítulo III,4.

(142).- Reales Decretos de 31 de marzo de 1917, 26 de agosto de 1918, Ley de 17 de julio de 1945, Decreto de 9 de enero de 1953, Decreto-Ley de 10 de octubre de 1963.

(143).- Véase Capítulo III,4.1.

SECCION SEGUNDA

GENERALIDAD DEL PROBLEMA

EN EL AMBITO INTERNACIONAL:

BREVE OJEADA AL DERECHO COMPARADO

2.1.- GENERALIDAD DEL PROBLEMA.

2.2.- BELGICA.

2.3.- ITALIA.

2.4.- PORTUGAL.

2.5.- FRANCIA.

2.5.1.- LEGISLACION.

2.5.2.- SISTEMA.

2.5.2.1.- PRECIO FIRME.

2.5.2.2.- PRECIO FIRME ACTUALIZABLE.

2.5.2.3.- PRECIO AJUSTABLE.

2.5.2.4.- PRECIO REVISABLE.

2.1.- GENERALIDAD DEL PROBLEMA.

El problema inflacionario no es exclusivo, ni mucho menos, de España. Este mal afecta a gran número de países, que, por lo tanto, aunque no siempre, han adoptado sistemas de corrección de precios en los contratos públicos, desde luego con criterios variables, y con distintos grados de matización, según sea en cada Nación la forma de contratación administrativa adoptada.

La gran mayoría de los países han inscrito en sus contratos *cláusulas de revisión* que regulan las consecuencias de las variaciones de los salarios y de las cargas sociales, así como las fluctuaciones del precio de los materiales.

2.2.- BELGICA.

Los defensores de la aplicabilidad de la cláusula revisora, en aquél país, han considerado que sólo los riesgos de orden técnico deben ser asumidos por el empresario mientras que él debe poder cu

brirse contractualmente contra los riesgos de orden exclusivamente económico, a fin de que sea descartado del contrato todo elemento de especulación perjudicial a los intereses mismos del Tesoro. (144).

Desde la desvalorización del franco en 1926 y en 1935, el Gobierno decidió intervenir en favor de los contratistas del Estado, que, adoptando una postura defensiva, subordinó su ayuda financiera a la necesidad de demostración de que la empresa beneficiaria estuviera forzada a la quiebra y de que la ayuda estatal no constituyera un beneficio.

(144).- A pesar de la repugnancia que testimonian numerosas administraciones a incorporar cláusulas (de revisión) a sus contratos, e independientemente de la intervención de descuentos en caso de modificación de las tarifas de transporte o de aduanas, los departamentos ministeriales más directamente interesados —seguidos de la mayor parte de los poderes públicos— han insertado en los contratos cláusulas que regulan las consecuencias de las variaciones de los salarios y de las cargas sociales, —así como de las fluctuaciones de los precios de los materiales.— Flamme M.A.: *Les marchés de l'Administration*, Bruxelles 1955, p.398.

Durante la segunda guerra mundial el Estado asumió la mayor parte de las pérdidas sufridas por los empresarios de obras y de suministros por contratos perfeccionados antes del conflicto. Se procedió a la revisión de precios por medio de certificaciones adicionales, confeccionadas según una fórmula matemática que tenía en cuenta principalmente las fluctuaciones de los salarios, los precios de los materiales, las tarifas, etc. (145).

Desde entonces, la mayor parte de los contratos de suministros y de obras públicas cuentan con cláusulas de revisión de precios. (146).

(145).- Warlomont R.: *Contrats administratifs et variations monétaires en France, en Belgique et en Italie*, en "Revue Internationale des Sciences Administratives", 1954, página 89.

(146).- Ley de 4 de marzo de 1963, art. 3.1º: "Le caractère forfateire des marchés ne fait pas obstacle a la revision des prix en fonction de facteurs déterminés d'ordre économique ou social. Les modalités de la revision sont expressement prevues par le contrat".- Flamme M.A.: *Traité theorique et pratique des marchés publics*, Bruselas, 1969, p. 377.

2.3.- ITALIA.

En Italia se ha admitido, salpicadamente, en espacios aislados en el tiempo, la modificación de precios, desde la guerra de 1914, a la que se consi
deró como constitutiva de un hecho de fuerza mayor. Pero la revisión, propiamente tal, sólo comenzó a admitirse a partir de la guerra de Libia (Ley de 21 de junio de 1938, num. 1296). (147).

Después, cierta legislación, promulgada por ra
zón de las perturbaciones económico-financieras habidas a raíz de la última guerra mundial, (148) res
tableció respecto de los contratos de la Administraci
ón, el principio de la revisabilidad de los preci
os de suministros y arrendamientos. (149).

En cuanto concierne a los suministros públi --

(147).- Cuneo A.: *Appalti pubblici e privati*, 6a edición, Pa -
dua 1962, p. 410.

(148).- Di Renzo F.: *I contratti della pubblica amministrazione*,
Milán 1975, p. 177 y ss.

(149).- Stelvi A.: *La revisione dei prezzi contrattuali*, en "Nuo
va Rassegna", 1965, p. 273.

cos, se preve de modo genérico (150) la facultad de la Administración de introducir en los respectivos-contratos una cláusula de revisión de precios. La ley no fija los criterios a seguir para realizar la compensación revisional, ni la medida porcentual de aumento o disminución, si no que la revisión se -- efectúa de acuerdo con los criterios prefijados contractualmente por las partes. (151). En caso de controversia, el Ministerio competente resuelve el -- eventual recurso, oído el parecer de una Comisión, -- o con arreglo a otros criterios que hayan podido -- pactarse en el contrato. Además, para los suministros, el Consejo de Estado italiano sigue considerando aplicable la norma del artículo 1664 del Código civil, (152), que "prevé la sola revisión del -- contrato en provecho del acreedor, y la somete a la

(150).- D.L. 1950/901.

(151).- De Taranto A.: *La revisione dei prezzi dei contratti - dello Stato e degli Enti Pubblici per eccessiva onerosità*, en "Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana", 1958, p. 683.

(152).- C. de S., Secc. III, 11-6-63, n° 717, en "Rass. Cons. -- Stato", 1963, 981. (Di Renzo F.: *Ob. cit.* p. 178).

prueba de la existencia de factores imprevisibles.=
(153).

Respecto de las obras públicas ha surgido una legislación más compleja y extensa. (154). Según la cual, la revisión de los precios ha sido aceptada - cuando el aumento o la disminución del coste com -- prensivo de las obras ha oscilado en medida superior al 6 por 100 por efecto de las variaciones de los - precios.

Contra las decisiones por las cuales la Admi - nistración niega o acuerda parcialmente la revisión es viable recurso ante el Ministerio de Obras Públi - cas, quien decide previo parecer de la mencionada - Comisión.

Por lo demás, en Italia, alguna jurisprudencia (Sentencias de 28 de febrero de 1948, número 326; - de 5 de agosto de 1948, número 1384) ha pretendido - atribuir carácter de Organo jurisdiccional al Minis - tro de Obras Públicas en cuanto órgano de resolu --

(153).- Flamme M.A.: *Los contratos...*, p. 96.

(154).- La norma fundamental está contenida en un D.L. de fecha 6 febrero 1947 (N° 1501), ratificado, con modificacio-- nes, por Leyes de 9-5-1950; 23-10-1963 y 21-6-1964.

ción en materia de revisión de precios.

El asunto ha suscitado una polémica, en la que ha tomado también parte el Consejo de Estado (decisiones contradictorias de 27-7-1948, n° 351, y de 14-3-1952, n° 272), y que aún subsiste. (155).

2.4.- PORTUGAL. (156).

En esta nación el sistema revisor, regulado por el Decreto-Ley número 48871, de 19 de febrero de 1969, alcanza una aceptable perfección.

Se distingue entre actualización de precios y revisión propiamente dicha:

1) Actualización de precios.- El artículo 31 de aquella disposición acuerda que cuando el comienzo del contrato tenga lugar transcurridos más de --

(155).- Véanse:

1) Sorrentino A.: *Il Ministro-Giudice in materia di revisione dei prezzi dei pubblica appalti*, en "Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana", 1957, p. 6.

2) Di Renzo F.: *Ob. cit.*, p. 179, nota 31.

(156).- Andrade da Silva J.: *Regime Juridico das Empreitas de Obras Publicas*, Porto 1973, p. 357.

180 días desde la fecha de la presentación de la -- propuesta por causas no imputables al adjudicatario y entre tanto el índice del coste de la vida del -- Instituto Nacional de Estadística haya acusado variación por más del 10 por 100 del número registrado en aquella fecha, podrá el adjudicatario, antes de comenzar el contrato, proponer la corrección del precio o de los precios de acuerdo con la tendencia acusada. En el caso de no ser admitida la corrección, el adjudicatario podrá desistir de la obra.

Aunque el plazo de 180 días quizá resulte demasiado amplio, el sistema presenta el aspecto positivo de que la precisión del cómputo se realice desde la fecha de "presentación de la propuesta" y no desde el concurso. El Derecho administrativo portugués estima así que el precio trascendente es aquel que convenía al contratista, quien demostró su aquiescencia con la presentación de la proposición; se estima, pues, que las oscilaciones posteriores se separan de lo querido por la contrata.

2) Revisión de precios.- El artículo 173 indica que deberá ser siempre prevista en los contratos de obra la revisión de los precios para el caso de que, transcurrido el primer año de ejecución de los trabajos, se haya producido aumento de la remunera-

ción de la mano de obra y de los costes de los mate
riales. A tal fin, en los pliegos de condiciones -
particulares se establecerán las fórmulas reviso --
ras.

2.5.- FRANCIA.

2.5.1.- LEGISLACION.

El Derecho administrativo francés, se sitúa en su habitual línea de claro progresismo; en principio, todos los contratos son revisables, en cualquier de sus modalidades de obras públicas, servicios y suministros.

La revisión se admite cualquiera que sea la -- forma de cumplimiento de la prestación. No se hace excepción de los contratos de tracto único.

La legislación específica está especialmente -- constituida por el artículo 79 del "Code des mar -- chés publics" y por los "Arrêtés" de 16 de mayo de 1974 y 10 de febrero de 1976.

2.5.2.- SISTEMA.

El sistema de revisión está ampliamente regla-

mentado: Cualquiera que sea la forma de perfección de un contrato administrativo es necesaria una determinación previa del precio. Mas es raro que el valor efectivamente pagado por la Administración coincida exactamente con el inscrito en el contrato. Al efecto, existen cuatro tipos de precios:

- 1) Precio firme.
- 2) Precio firme actualizable.
- 3) Precio ajustable.
- 4) Precio revisable. (157).

2.5.2.1.- PRECIO FIRME.

Es el más simple. En cualquier caso, el precio a pagar después de la ejecución de la prestación será igual al precio mencionado en el contrato. Este tipo de precio simplifica la confección de los contratos y permite a la Administración conocer su situación económica real.

Se utiliza en los siguientes casos:

- a) Cuando los trabajos de tracto sucesivo hayan de ser ejecutados en cortos plazos de tiempo, -

(157).- Laisne J.: *La réforme des marchés publics*, en "Revue Vie Publique", oct-nov-dic-1976, p. 26 y ss.

en pocas semanas. Ello se justifica porque ciertas fórmulas de revisión hacen progresar los precios -- más de prisa que la evolución real de los costes. - Tal sucede en los casos de salarios como única medida de cuenta para la formación de índices. Incluso en la hipótesis de que la Administración se dedique habitualmente a un tipo de negocio, se considera -- preferible suscribir el contrato cada vez a los precios reales de mercado, en lugar de partir de unas bases iniciales sucesivamente revisadas. La autoridad administrativa debe esforzarse en conseguir la pronta iniciación de los trabajos.

b) Cuando el bien o servicio cuestionado haya de ser suministrado en una sola vez a fecha fija.

El precio firme es, a su vez, de dos tipos:

a) Global, en que se valora el conjunto de la correspondiente prestación.

b) Unitario, en que el precio firme se aplica a cada uno de los componentes de la prestación. La suma a pagar se obtiene por multiplicación de cada-precio unitario por el número de unidades. Este sistema tiene, en si mismo, dos particularidades:

- El número de unidades ha sido precisado de -
antemano.

- El número de unidades sólo se especificó --

aproximadamente, por lo que no habrá de ser definitivo más que cuando la prestación haya sido cumplida.

Este sistema francés de precios firmes nada -- nuevo aporta. Es perfectamente coincidente con las formas de valoración de nuestro Ordenamiento.

En Francia, la novedad, es que el sistema anterior puede ser elegido libremente por la Administración; así que puede abandonarlo cuando, como sucede actualmente, la fuerte inflación y la incertidumbre económica desanima a los contratistas a aceptar precios firmes. Es por eso que las tres otras formas (*actualizable, revisable y ajustable*) tiene en común el hecho de permitir la variación de valores, pero de acuerdo con modalidades y casos que deben ser diferenciados.

2.5.2.2.- PRECIO FIRME ACTUALIZABLE.

Podrá acordarse la sumisión a la técnica de los *precios actualizables* cuando en el contrato se cumplan las dos siguientes condiciones:

1) Que transcurran más de tres meses entre la fecha de la fijación del precio y la de la orden de comienzo de los trabajos (o de la notificación de -

la adjudicación). Cuando tal plazo no sea alcanzado los precios serán *fírmes* en todo caso.

2) Que la duración de la ejecución de la prestación sea de una extensión de más de tres meses -- sin pasar de seis.

La forma de actuar para el reconocimiento del derecho, es simple; es generalmente la contrata la que toma la iniciativa pidiendo la actualización, - aunque con base en una fórmula prevista en el contrato. La fórmula se habrá confeccionado con referencia a un índice o a una tarifa oficial.

La liquidación del derecho se realiza computando el precio definitivo según el valor que las unidades hubieren alcanzado tres meses antes de la orden de comienzo de los trabajos (o de la adjudicación definitiva).

Por ejemplo:

- Precio fijado en 15 de mayo de 1974, en --
24.000 F.

- En mayo el índice era de 116'4.

- El titular recibe la notificación de adjudicación el 16-11-1974.

- El plazo de ejecución será de seis meses.

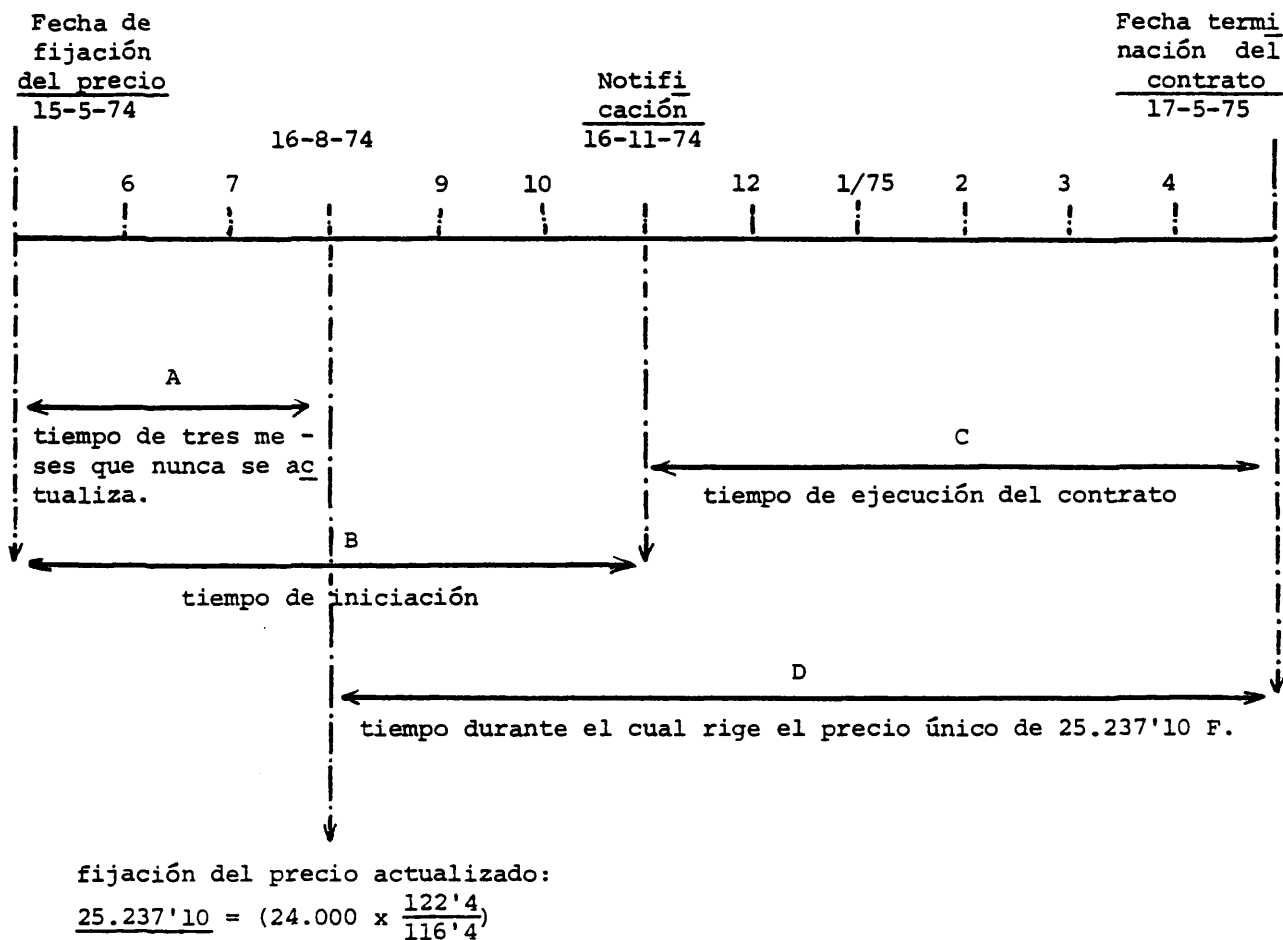
La cláusula de actualización es aplicable porque:

1) Han transcurrido más de tres meses desde la fijación del precio y la notificación, y

2) La prestación va a ser realizada en un plazo de seis meses.

- El índice de actualización es el de 16 de -- agosto de 1974 (por ejemplo 122'4), correspondiente a la fecha que resulta de deducir tres meses a la -- de fijación del precio. Así, hay siempre un perío -- do uniforme de tres meses anteriores al inicio del contrato sin modificación de precios. Esta medida -- se justifica porque de otro modo habría un trato -- discriminatorio en los distintos contratos, por ra -- zón de plazos de comienzo de realización, pues, las ejecuciones iniciadas en un tiempo de, por ejemplo, tres meses justos después de la fijación del precio no serían actualizables, corriendo la oscilación -- económica a riesgo del contratista, mientras que -- los contratos iniciados a los tres meses y un día -- se actualizarían desde el principio. Sin embargo, -- descontando, en todos los casos, tres meses, de eli -- mina tal situación que podría calificarse de *error de salto*.

Lo expuesto, resulta más claro en el siguiente gráfico:



Para que proceda la actualización es necesario:

- 1) que B esté comprendido entre 3 y 6 meses como máximo.
- 2) que C sea superior a 3 meses sin pasar de 6.
- 3) que, en todo caso, se deduzca A.
- 4) que el precio de 16-8-1974 permanezca hasta el final.

Realizada la actualización es como si se pasara a un nuevo contrato a precio firme, referido éste a la fecha de orden de servicio. Las condiciones económicas del período de ejecución no cuentan. Por el contrario, respecto de los *precios ajustables* y los *precios revisables*, se tiene en cuenta el alza de precios sobrevenida desde la notificación hasta el fin de los trabajos, el suministro del bien o el cumplimiento del servicio.

2.5.2.3.- PRECIO AJUSTABLE.

Es ésta una nueva fórmula de actuación que --
tiende a suplir a las tradicionales de revisión y --
está considerada como una consecuencia lógica de la
política de precios mantenida en los últimos años.-
Un precio es ajustable cuando el mercado define un
precio de referencia, representativo de la presta--
ción, cuya evolución, oficialmente conocida, median
te un baremo, permitirá calcular el precio final. -
No hay un especial interés en conocer la evolución-
de los diferentes costes (materias primas, salario)
de ejecución soportados por la contrata durante sus
trabajos, sino que importa únicamente conocer el au
mento o la disminución de un precio único, global,-

omnicomprensivo, representado por un porcentaje.

Este sistema presenta diversas ventajas:

- Es preferible a los precios firmes para los productos o servicios corrientes entregados o cumplidos regularmente durante largo tiempo, en que el contratista, inseguro sobre cual será la evolución del mercado, tomará precauciones aumentando su oferta inicial.

- Es menos inflacionista que un precio revisable, en el cual, a menudo, el coste de la mano de obra está artificialmente hinchado.

El procedimiento tiene el inconveniente de que la prestación del contratista debe basarse en un precio que ha de estar establecido en un cuadro general de precios, cualquiera que sea la forma de control empleada (acuerdos de programación convenidos entre el Ministerio de Finanzas y las ramas profesionales, Libertad convencional, Libertad controlada, Bloque o Tasación). Respecto de los productos o servicios de precio libre, el recurso a los precios ajustables colocaría a la Administración en la obligación de respetar las decisiones unilaterales de los empresarios.

2.5.2.4.- PRECIO REVISABLE.

El precio revisable es, con mucho, el más utilizado. El contrato fija un precio inicial y una fórmula de revisión, de la que existen dos tipos:

- Contratos referidos expresamente a un índice oficial completamente calculado, que debe recoger el conjunto de la evolución. Por ejemplo, para un contrato de obras públicas, el precio inicial será multiplicable por la variación del índice dado. Es la fórmula más simple.

- Contratos referidos a fórmulas polinómicas específicas de revisión. Por ejemplo, para las instalaciones de conducción de agua:

$$P = P_o \times (0'15 + 0'40 \frac{S}{S_o} + 0'30 \frac{F}{F_o} + 0'15 \frac{M}{M_o})$$

Este tipo de fórmula, como puede observarse, es similar al español. El parecido es sospechosamente plagitario en cuanto al coeficiente 0'15, significativo de los valores exentos de revisión. (158). Ese 15 por 100 exento (que en otros casos varía) está -

(158).- Véase en Capítulo III, 4.2.4 y 4.3.4: Reducción de factores revisables.

reglamentariamente previsto (Arrêté n° 74-22 P de - 16-5-74). Corresponde a los progresos de producti- vidad que vienen a disminuir los costes (introduc - ción de nuevas técnicas, mejor formación de los tra- bajadores, etc). Así, las variaciones económicas - sólo serán estimables en un 85 por 100 restante del precio.

La fecha de referencia del momento *cero* debe - quedar bien precisada. Los índices iniciales (S_0 , - F_0 , M_0) deben corresponder a los últimos aparecidos antes de la fecha del compromiso del contratista. - Los índices finales (S, F, M), corresponderán a los publicados en la fecha de terminación de los traba- jos, cuando estos sean de obras o de estudios y de ingeniería y arquitectura, y a la fecha de *seis me- ses antes* de la terminación respecto de los demás - contratos (Arrêté de 10-2-76).

Por lo demás, la cláusula de revisión *deberá* - *prever un margen de neutralización, coincidente con el umbral de revisión, de variaciones salariales,--* hasta la concurrencia de un 3 por 100, si la dura- - ción probable de ejecución es igual o inferior a 18 meses, o de un 5 por 100 cuando la duración haya de superar los 18 meses. Tales porcentajes son siempre deducibles.

Los precios revisables se utilizan normalmente respecto de las prestaciones para las que no hay baremo de referencia que permita recurrir a un precio ajustable; lo cual sucede esencialmente en las -- obras públicas.

En las obras públicas no se tienen en cuenta - condiciones de duración, pero en los contratos de estudios y convenciones de arquitectos es necesario que los plazos de ejecución sean superiores a 9 meses; para los demás contratos, tal plazo es de 12 - meses. (159).

(159).- Otros países mantienen también, con más o menos ampli-tud y perfección, sistemas revisores. Por ejemplo, Suiza, que establece el equilibrio financiero o la rescisión del contrato por aplicación del artículo 373 del - Código de obligaciones, Holanda, Grecia, Brasil, Tur -- quía.

(Véase Flamme M.A.: *Los contratos de obras públicas de la Administración en la legislación comparada*, - R.A.P. n° 21, p. 13 y ss.)

SECCION TERCERA

SITUACION ACTUAL DE LA REVISION DE PRECIOS EN ESPAÑA: LEGISLACION VIGENTE

- 3.1.- LEGISLACION.
- 3.2.- EXCEPCIONALIDAD DE LA LEGISLACION REVISORA.
- 3.3.- LA REVISION DE PRECIOS COMO CUESTION DE INTERES PUBLICO.
- 3.4.- CARACTER RESTRICTIVO DE LA LEGISLACION REVISORA.
- 3.5.- NATURALEZA JURIDICA DE LA REVISION DE PRECIOS
 - 3.5.1.- PRECISIONES TERMINOLOGICAS.
 - 3.5.2.- DUALIDAD DE FIGURAS ESTABILIZADORAS.
 - 3.5.3.- LA REVISION DE PRECIOS EN SENTIDO PROPIO.
 - 3.5.4.- LA REVISION DE PRECIOS NO RECTIFICA UN ERROR.

3.5.4.1.- VICIOS.

3.5.4.2.- EL ERROR.

3.5.5.- NATURALEZA NOVATORIA DE LA REVISION EN SENTIDO PROPIO.

3.5.6.- LEGITIMACION HISTORICA DE LA REVISION NOVATORIA. FUENTES.

3.5.7.- EXISTENCIA ACTUAL DE LA REVISION NOVATORIA.

3.5.8.- LOS AJUSTES DE PRECIOS.

3.5.9.- NATURALEZA JURIDICA DE LOS AJUSTES DE PRECIOS.

3.5.10.- FUENTES.

3.6.- LA REVISION DE PRECIOS EN LOS CONTRATOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES.

3.1.- LEGISLACION.

"Tanto en interés de la Administración como - del contratista, el Estado debe velar por la buena-gestión administrativa y financiera de las obras y servicios y, en general, del interés público, estableciendo unas normas de obligado cumplimiento para la Administración". (160).

Es, sin duda, a este criterio que responde la - normativa revisora, constituida por las siguientes-disposiciones:

1) Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero (B.O.E. núm. 32, de 6 de febrero). (161).

2) Decreto 461/1971, de 11 de marzo, por el - que se desarrolla el anterior (B.O.E. núm. 71, de - 24 de marzo). (161).

3) Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre, por

(160).- Villar Palasí J.L.: *Apuntes de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid 1974, p. 252.

(161).- Véanse los Apéndices 1, 2, 3 y 4.

el que se aprueba el cuadro de fórmulas-tipo generales de revisión de precios (B.O.E. núm. 311, de 29-de diciembre; corrección de errores en B.O.E. núm . 33, de 8 de febrero de 1971). (161).

4) Orden del Ministerio de Obras Públicas de - 10 de agosto de 1971, dando normas para revisión de precios de los contratos de este Ministerio y sus - Organismos autónomos (B.O.E. núm. 214, de 7 de sep-tiembre). (161).

Toda esta normativa resulta de naturaleza espe-cial, en cuanto el artículo 12 de la Ley de Contra-tos del Estado así lo dispone cuando indica que "la inclusión de cláusulas de revisión de precios se regulará por su *legislación especial*". Con tal men--ción se hace una remisión o reenvío formal o no re-cepticio. La referencia a la legislación especial implica un carácter flexible y abierto a cualquier innovación que pueda producirse en dicho régimen. - (162).

(162).- Dictamen del Consejo de Estado, de 21 de enero de 1971.

3.2.- EXCEPCIONALIDAD DE LA LEGISLACION REVISORA.

La normativa revisora ha sido tradicionalmente concebida como excepcional. (163).

El Real Decreto de 31 de marzo de 1917, nació, como norma excepcional para resolver circunstancias contingentes. Pero los hechos habrían de demostrar que esta vocación transitoria de la normativa revisora no coincidiría con la realidad de permanente inestabilidad económica.

El legislador, cerrando los ojos ante la realidad, continuó promulgando sucesivas normas "excepcionales", que como tales han sido enjuiciadas por la jurisprudencia. (164).

(163).- "...esta legislación excepcional impuesta por las circunstancias de acentuada inestabilidad en el precio, básico en esta clase de contratos, alude insistentemente a la necesidad de que la obra quede realizada "en los plazos fijados en el contrato"".

Martín Retortillo C.: *Una sentencia interesante sobre la mora en los contratos administrativos*, R.A.P., n° 38/1962, p. 213.

(164).- "Nuestro Derecho Administrativo tradicional era revisio

Así, la Sentencia de 15 de enero de 1960, en relación con el Reglamento de contratación de las Corporaciones locales de 9 de enero de 1953, y la Sentencia de 15 de enero de 1971, declaran que la legislación revisora no constituye una normativa es tática, definitoria de posiciones jurídicas, sino que es de claro carácter contingente, pues (se afirma), analizando sus contenidos y preámbulos se deduce la naturaleza circunstancial de la típica normativa de coyuntura, cuya adaptación a las diversas situaciones constituye la *ratio legis* de cada precepto.

Sin embargo, sin desvirtuar plenamente esa -- cierta circunstancialidad de coyuntura, los hechos

nista. Así se consignaba en los pliegos de condiciones de 1861 y 1866. Y nuestra jurisprudencia a vuelto siempre a la revisión, pese al pliego de 1903, cuando las exigencias de equidad lo demandaban. Así, la Sentencia de 29 de septiembre de 1913, dictada a propósito del túnel de Canfranc, que exigía procedimientos más costosos que los previstos, arbitró una fórmula para resarcir al contratista".

Lopez Rodó L.: *Ob. cit.* , p. 296.

demuestran la falta de realismo de tal concepción , por lo menos en un valor entendido de manera simplista. (165). Efectivamente es coyuntural el montante de la proporcionalidad de las oscilaciones económicas, pero no es una mera contingencia el hecho de que tales oscilaciones permanentemente se produzcan. Si su intensidad es variable será paralelamente variable la compensación económica resultante hacia la prestación monetaria, pero habrá de ser permanente la legislación que lo permita, la cual debe ser admitida como un mal endémico, que no se evita con el mero afán de ignorar situaciones in deseadas.

El Decreto-Ley de 1964 y sus disposiciones complementarias, ya con un cierto realismo, llevan una verdad de permanencia, aunque mantengan su aire excepcional de ley otorgada, pues no contemplan una multiplicidad de revisiones obligadas respecto de contratos necesitados de ella. (166).

(165).- Véase Ariño Ortiz: *Ob. cit.*, p.363, en nota 9 de la INTRODUCCION.

(166).- El sistema de revisión que establece el Decreto-Ley de 1964— es amplio y general (alcanza a todos los aumentos

Bajo otro ángulo, esta legislación, en cuanto

de precios de los elementos básicos que afecten a la obra, art. 3º) y está dictado con carácter permanente y no provisional (artículo 4º.3). No obstante, la revisión de los precios ha resultado condicionada después, por el prejuicio dogmático-privado con que ha sido redactada la L.C.E., a la inclusión de cláusula que así lo establezca (art. 7º de la L.C.E.).

Villar Palasí J.L.: *Lecciones sobre contratación-administrativa*, Madrid 1969, p. 237.

"...a diferencia de las normas que le han precedido, todas ellas de carácter coyuntural y por ello de -- aplicación temporal, según decisiones sucesivas del Gobierno, el Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964 regula la revisión con vocación de permanencia y con un carácter de generalidad, lo cual es obligado desde el momento en que la inflación ha pasado a ser una enfermedad crónica de todos los sistemas económicos actuales."

García de Enterría E. y Fernandez T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, segunda edición, Madrid 1975, p. 519.

significa una excepción del principio general de --
certeza del precio (167) es también excepcional.

3.3.- LA REVISION DE PRECIOS COMO CUESTION DE INTE- RES PUBLICO.

"Según la jurisprudencia del Tribunal Supremo-español, el contrato administrativo es un negocio - público bilateral de naturaleza recíprocamente onerosa (Sentencias de 25 de junio de 1948 y 28 de septiembre de 1954). De aquí que la base del contrato administrativo esté en la idea de reciprocidad, de equilibrio de contraprestación. Por ello, cuando - las circunstancias excepcionales de fluctuación de precios colocan a una de las partes en situación notoriamente injusta, viene el Derecho a restablecer el equilibrio y a asegurar por encima de todo que - prevalezca la justicia. Por eso se impone la revisión de precios". (168).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de fe -

(167).- Informe 22 de 20 de julio de 1973 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

(168).- Lopez Rodó L.: *Ob.cit.*, p. 295.

brero de 1931, relativa a la revisión de precios -- permitida por el Real Decreto de 24 de enero 1908 , sobre contratos de aprovechamientos forestales, con sideró a la revisión como una cuestión de interés público, por lo cual el derecho revisor (en aquel caso a favor de la Administración) no era susceptible de ser renunciado; una hipotética renuncia hubiera sido nula por contraria al artículo 6.2 del Código civil. (169).

Dicha Sentencia, referida al texto legal revisor más antiguo del ordenamiento jurídico administrativo español, fue un hito clarificador de notable importancia. (170).

Si entonces se consideró que la revisión de precios a favor de la Administración, que era la re ceptora de la prestación monetaria, constituía una cuestión de interés público, también en la actualidad, con referencia al Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964, ha de llegarse a la misma conclusión. (171).

(169).- Entonces el artículo 4.

(170).- Véase Capítulo III, 1.1.

(171).- En este sentido, véase en nota 136 , Carretero Pérez: -

Ob. cit., p. 185.

Ello a pesar de la apariencia contraria resultante del hecho de que en la actualidad la revisión haya de acordarse expresamente para cada contrato mediante la correspondiente cláusula. Tal circunstancia no es óbice para la referida conclusión; pues, si conceptualmente se admitiese la vigencia de una legislación revisora automática, reconocedora del derecho sin necesidad de declaración expresa, se estaría plenamente en la hipótesis contemplada por la Sentencia de 3 de febrero de 1931, por lo menos, en cuantos casos la revisión computara a favor de la Administración; es decir, cuando, siendo ésta la obligada al pago (tal como en obras y suministros), los precios bajaran, y cuando, siendo la receptora de la prestación monetaria (concesiones u otras figuras), los precios subieran.

Aquella hipótesis también seguiría manteniendo todo su valor en los contratos realizados entre dos Administraciones públicas (piénsese, por ejemplo, en un contrato de fabricación suscrito entre una Corporación local y la Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre). Cualquiera de las dos partes habría de quedar amparada por la misma situación de interés público; lo cual, a su vez, implicaría una recíproca restricción jurídica respecto de la parte no

beneficiada. De esta manera, el interés público jugaría no sólo a favor de la Administración sino también, en ocasiones, en contra de ella.

Y si se admite que el derecho revisor es irrenunciable para la Administración, por estar en juego el interés público, no aparece ningún fundamento suficiente para hacer de peor condición la posición contractual del administrado (172), es más, habrá justamente de llegarse a la conclusión contraria, -

(172).- El contratista del Estado era considerado antaño como titular natural de intereses antagónicos a los del Estado. Era un verdadero adversario, o por lo menos la "parte adversa", en un conflicto siempre latente y presto a degenerar en proceso.

Hoy la Administración considera a su contratista como un colaborador voluntario, si no desinteresado, cuyos intereses, incluso pecuniarios, no necesariamente son opuestos al interés bien entendido del Estado. Y cada vez más, tanto las Administraciones como los Tribunales administrativos le tratan como tal.

Waline M.: *L'evolution recente des rapports de l'Etat avec ses co-contractants*, en "Revue de Droit Pu -- blic", 1951, p. 5.

habida cuenta de la primacía del principio de reciprocidad y, muy especialmente, de la condición de - que, en definitiva, la protección del empresario -- es también una cuestión de interés público.(173).

Descendiendo de la hipótesis conceptual expuesta a la realidad legislativa, también lo razonado - es aplicable a los contratos con cláusula revisora. La cláusula se suscribirá en virtud del principio - de autonomía de la voluntad, en cuanto opcionalmente permitida por la legislación revisora y lícita - mente acordable al amparo de principios de libertad de pactos (artículo 3 de la Ley de Contratos del Es tado). Aunque, de acuerdo con la Sentencia del Tri bunal Supremo de 6 de diciembre de 1976, la deci -- sión de revisabilidad (o sea, de inclusión de la - cláusula), no es de derecho necesario ni por lo tan

(173).- En períodos de crisis los contratistas, faltos de encar gos, están dispuestos a aceptar trabajo infravalorado, - sacrificando todo o parte del interés de su capital in - vertido, o reduciendo el ritmo de sus amortizaciones -- contables, porque prefieren, antes que el paro, traba - jar con débil interés.

Waline M.: *Ob. cit.*, p. 409.

to , de obligado cumplimiento, ha de concluirse que una vez suscrita la cláusula, su mantenimiento y -- respeto sí es una cuestión de interés público, pues en ello perviven las razones precitadas; siendo válida la argumentación en principio expuesta para la teórica hipótesis de casos de cláusulas revisoras - tácitas, no hay razón para que no lo sea en los supuestos de derecho explícito. (174).

Por lo demás, esta tesis es claramente enuncia
dora por el propio Tribunal Supremo en Sentencia de la Sala cuarta de 17 de diciembre de 1966, al con--
firmar otra Sentencia de la Audiencia Territorial -
de Pamplona (175): La Audiencia sostiene, y el Tri

(174).- El tema de la acción de revisión de precios de los contratos del Estado, por alteración de las circunstancias monetarias en que se asentaba su celebración, adquiere, para nosotros, rango de interés general.

Monedero Gil J.I.: *Ob.cit.*, p. 409.

(175).- Sentencia de la Audiencia:

"Para denegar la revisión en cuanto a las obras de distribución y saneamiento de C. se funda el acuerdo re
currido en que como después del plazo contractual, en 14
de junio, el contratista pidió prórroga y el Ayuntamien

bunal Supremo confirma, que la renuncia por el con-

to se la concedió condicionada a que no promoviese revisión de precios, era lógico suponer que la concesión fue puramente graciosa o de favor, pues si hubiera causas inimputables a aquel hubiera tenido que concederla por derecho, y en definitiva, al hacerse firme la resolución denegatoria del recurso de reposición por no utilizarse el recurso de alzada que contra ella cabía deducir, se admitió por el contratista la situación jurídica creada. Pero esta conclusión es errónea porque aparte de que el contratista se limitó a invocar como motivo de la prórroga unas causas y en principio no aceptó la condición impuesta, puesto que recurrió en reposición aunque no lo hiciese en alzada, siempre habría que tener en cuenta que estaríamos ante una renuncia de derechos que lejos de ser clara, terminante y explícita -- como exigen el artículo 4 del Código civil y la jurisprudencia -- Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1931 y 30 de marzo de 1953, entre otras -- será de un derecho impreciso e inexistente en el momento en que se hacía la repetida renuncia, ya que el Ayuntamiento adoptó el acuerdo de la prórroga coindicionada -- el día 15 de junio de 1963 y el Decreto del Consejo Fo-

tratista sería inválida por ser la revisión un dereo

ral Administrativo de Navarra es de 27 de diciembre de 1963 publicado en el Boletín Oficial de la Provincia el día 22 enero 1964. A estos efectos es de aplicación -- la doctrina de las Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de febrero y 30 de marzo de 1951, y reiterada en -- otras varias.

“Por si esto fuera poco, también sería inválida -- tal condición porque supondría en el contratista la renuncia de un derecho de marcado interés y orden público infringiendo la prohibición del citado art. 4 del Código, como es el concedido por el legislador sobre la revisión de precios en las contrataciones administrativas con la finalidad de que no se produzca la huida de rematantes en las subastas con perjuicio para la libre competencia que debe regirlas; y de no entenderlo así bastaría añadir la cláusula de renuncia en los pliegos de -- condiciones, para que se frustrasen los propósitos conseguidos por la legislación dictada sobre la materia.”

Sentencia del Tribunal Supremo:

“La sentencia apelada es impugnada en este trámite por el representante de la Administración fundándose:

a) En que la revisión de precios no podía aplicarse

cho de marcado interés y orden público, pues tal de recho es concedido por el legislador con la finalidad de evitar la huída de rematantes en las licitaciones de contratos administrativos. (176). Una --

se a obras que, como las que motivaron el litigio, no -- hubieran sido terminadas dentro de los respectivos plazos contractuales;

" b) Que aunque se estimara que la demora fue motivada por fuerza mayor, sería preciso descontar del prorrateo las 200.000 pesetas entregadas a cuenta, con cuya cantidad debió el contratista adquirir y acopiar materiales, que así no podrían sufrir los incrementos de precio, causa, en definitiva, de la revisión;

" c) QUE POR LO QUE HACE A LA CONDUCCION DE AGUAS A C., EXISTE UNA RENUNCIA EXPRESA A LA REVISION, A CUYA -- RENUNCIA SE CONDICIONA LA PRORROGA SOLICITADA.

" LA PRIMERA Y TERCERA DE LAS ANTERIORES ALEGACIONES FUERON DEBIDAMENTE EXAMINADAS POR LA SENTENCIA RECURRIDA, A CUYA DECISION, A TAL RESPECTO, NO SE OPONEN -- NUEVOS ARGUMENTOS VALIDOS PARA ENERVAR LOS RAZONAMIENTOS EN QUE AQUELLA SE FUNDA..."

(176).- El sistema revisor, a pesar de las apariencias, es en definitiva el que más conviene a los intereses (incluso

cláusula de renuncia incluída en los pliegos de condiciones frustraría los propósitos perseguidos por la legislación, que procura la nivelación económica de las prestaciones. (177). Así los contratistas - pueden ejecutar los trabajos públicos a plena satisfacción y sin que haya lugar a rescisiones por razón de quebranto en el precio.

Las rescisiones son, en la práctica contractual, de una frecuente incidencia. Son un grave mal que, además de dañar al empresario, perjudican a la prestación, retrasando su cumplimiento, con el con-

pecuniarios) del Estado.

Waline M.: *Ob. cit.*, p. 27.

(177).- También en Francia tuvieron los viejos precedentes revisores un carácter similar al aquí tratado. Así se indicaba en la circular revisora de 10 de agosto de 1938, - que codificó las directivas en materia de cláusulas de variación: *une fois signées, les clauses automatiques forment la loi des parties et doivent s'appliquer à la lettre.*

Citado por Laubadère A.: *Traité théorique et pratique des contrats administratifs*, Paris 1956, p. 303,- nota 20, en relación con la p. 296.

siguiente encarecimiento y con pérdida de eficacia administrativa.

Por virtud del principio de publicidad y concurrencia, cuyo respeto es de marcado interés público, se procura obtener el máximo de ofertas. Con ello, se beneficia la libre competencia, pero también, y es aquí donde media una particular intensidad del interés público, se obtiene la máxima depuración en las ofertas. Depuración que está enfocada no sólo de cara al logro de la máxima economía presupuestaria (subastas), sino también, y principalmente, a mejorar la calidad de los trabajos empresariales -- (concurso y contratación directa). (178).

(178).- Es obvio igualmente que resulta en conjunto más favorable a la Administración abonar los aumentos de precios determinada y limitadamente especificados que afecten a sus contratos en curso, que abonar las primas de seguro que con toda amplitud el contratista incluiría necesariamente en las cifras de oferta para cubrir un riesgo tan inconcreto y tan vasto como el de la elevación de precios.

García de Enterría E.: *Riesgo y ventura y fuerza mayor en el contrato administrativo*, R.A.P. 2/1950, -

Destacan, pues, dos objetivos esenciales:

- 1) Alcanzar la mayor economía, y
- 2) Procurar el logro de la máxima calidad de las prestaciones.

La armonización de los dos aspectos se ha procurado tradicionalmente, y se ha logrado con bastante perfección con la reforma legislativa introducida por la Ley 5/1973, de 17 de marzo, que ha marca-

p. 100, Nota 35.

En el mismo sentido véanse:

- 1.- García de Enterría E. y Fernandez T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, I, 2a edic. Madrid 1975, p. 523.
- 2.- Lopez Rodó L.: *Los contratos de obras públicas en España*, R.A.P. n° 21/1956, p. 298, Comunicación al tema *Los contratos de obras públicas de la Administración*, - ponencia general del X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (Actas, Madrid 1956) llevada por Flamme M.A.
- 3.- Waline, M.: *Ob. cit.*, p. 10 y 11: "La búsqueda por la Administración del precio mas bajo, con sacrificio de cualquier otra consideración es un cálculo equivocado, pues el interés financiero inmediato de la Administración no es el único, ni el principal quizá".

do un especial impulso a la contratación por concurso-subasta. Esta figura, en su fase de concurso, -- dando prioridad a la obtención de prestaciones empresariales de calidad, permite, en buena armonía, no abandonar el principio esencial de conurrencia. Y cuando el concurso-subasta entra en su segunda fase se encamina ya únicamente al logro por la Administración del mejor precio posible. La subasta (como figura bien mixta, bien individualizada) es una institución contractual de solidez tradicional. Hay -- cuando ella actúa, un interés en lograr la reducción de precios en favor del Erario; aquél interés es tan público como el propio Erario.

Pero si es grande el interés público por lo -- lograr la máxima economía, más lo es por conseguir -- una calidad depurada en el objeto de los contratos, pues en éstos, lo fundamental es el bien querido, -- razón de ser del pacto, y lo secundario, el coste -- del bien. Siendo más importante el bien que su coste, mayor juego tiene el interés en conseguir la calidad buscada del bien que la economía del coste. -- En cualquier caso, para obtener lo uno y lo otro es necesario garantizar la seguridad jurídica del empresario. Y el principal instrumento de seguridad -- jurídica es producir en las partes la convicción de

existencia de equidad en las contraprestaciones. -
(179). A este fin tiende la revisión de precios, -
cuya normativa es, por lo tanto, de marcado interés
u orden público.

3.4.- CARACTER RESTRICTIVO DE LA LEGISLACION REVISOR RA.

Sin embargo, lo expuesto podría parecer que --
choca con el criterio restrictivo seguido por la le
gislación revisora (180) que, por su articulación ,

(179).- La revisión de precios constituye así para el contratis
ta una garantía frente a la inestabilidad económica pro
pia de la época, la cual, en contratos de gran volumen
y larga duración, puede afectar grandemente al princi
pio de equivalencia de las prestaciones.

Villar Palasí J.L.: *Lecciones sobre contratación
administrativa*, Madrid 1969, p. 236.

(180).- Consejo de Estado, Dictamen de 13 de julio de 1971:

A pesar de que la contratación administrativa de
be responder a la teoría del equivalente económico " la
legislación vigente, aunque evolutiva, sigue en cierto
modo condicionada a la tradición clasista, de manera -
que la interpretación debe ser restrictiva".

parece querer excluir de sus beneficios el mayor número posible de contratos.(181). Tal acción restrictiva alcanza particular intensidad en cuanto a la formulación de la cláusula de revisión de precios, cuya validez llega únicamente tras un riguroso ceremonial (resolución motivada, acuerdo de inclusión, -- aprobación e inscripción indispensable en el pliego de condiciones particulares, especificación de una fórmula-tipo *ad hoc*, etc). Este ceremonial, ineludible, casuístico y exhaustivo, puede hacer creer que la normativa revisora se encamina a rechazar, al máximo posible, la posibilidad de su indeseable aplicación. Idea bajo la cual se tambalea aquella concepción expuesta del interés público.

Mas no hay tal; la contradicción entre la actuación restrictiva de la Ley y el interés público de los derechos protegidos es sólo una apariencia.-

(181).- Lo cual hace pensar que, de no haberse dictado las adecuadas disposiciones legislativas, las dificultades para que esta teoría (de la revisión) se hubiese abierto-paso jurisprudencialmente, hubiesen sido insuperables.

Garrido Falla F.: *Tratado de Derecho administrativo*, Volumen II, p. 103. Madrid 1966.

En realidad ambos aspectos se complementan; lo realmente pretendido por el rigorismo formalista revisor es, en coincidencia con todo el sistema contractual administrativo, garantizar la seguridad jurídica. Precisamente los empresarios, y los administrados en general, mediante aquel formalismo (182) obtienen la seguridad del cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades, con lo cual se potencia el principio de concurrencia.

Como el cumplimiento de tales principios es, en sí mismo, asunto de interés público, no hay, entre los postulados analizados, oposición, si no concurrencia.

3.5.- NATURALEZA JURIDICA DE LA REVISION DE PRECIOS

3.5.1.- PRECISIONES TERMINOLOGICAS.

Cuando se dice que nuestro Ordenamiento jurídico, como el francés, es revisor se está empleando -

(182).- Véase en Capítulo III, 5.2: *El formalismo en la contratación administrativa como cuestión de interés público.*

una terminología inadecuada, puesto que el verbo -- *revisar* no se ajusta al significado de lo que la legislación "revisora" pretende.

El verbo *revisar* tiene dos acepciones: 1) *re* - *ver*; 2) someter una cosa a nuevo examen para enmen - *darla*.

Es clara la improcedencia de la primera acep-- *ción*, pues la normativa en estudio no se refiere a los precios, o a los contratos, a fin de volverlos - *a ver*, sino a *verlos* y a algo más.

La segunda acepción tampoco es la adecuada. Pa - ra alcanzar esa convicción conviene hacer la si -- *guiente* diferenciación: ¿hacia qué se dirige la lla - mada *revisión*?; ¿hacia el contrato o hacia el pre - *cio* del contrato?; ¿o ha de entenderse que lo uno y lo otro son la misma cosa?. Esto último es segura - *mente* lo acertado: la *revisión* del precio, o la in - *cidencia* de cualquier particularidad sobre él, sig - *nifica* lo mismo respecto del contrato, ya que el -- *precio* es al contrato como la parte al todo. Por - *eso*, cuando se actúa (ya sea "revisando" o de cual - *quier* otra posible manera) sobre el precio de un -- *contrato*, en realidad se está actuando sobre el pro - prio contrato; sobre el contrato en cuanto al pre -- *cio*.

En consecuencia habrá de entenderse que cuando se habla de revisión de los precios, de lo que se está implícitamente hablando es de revisión de los contratos.

El diccionario de la Real Academia Española -- considera por *revisión* la "*acción de revisar*"; esto es, la acción de someter una cosa (los precios u otro aspecto de los contratos) a nuevo examen para enmendarla.

Por eso, hay revisión en cuanto se produzca, - previo examen, una *enmienda* de un contrato. Tal contrato, en cualquiera de sus elementos, (también en el precio) habrá sido *enmendado* o rectificado, al haber sido sometido a revisión.

La *enmienda* implica una rectificación de un - error o de un daño causado que procura perfeccionar lo que antes no estaba bien.

Así que decir que los precios de un contrato (o el contrato mismo) son revisados, es decir que - son sometidos a rectificación o a enmienda porque - contenían error o porque causaban daño.

¿Contienen error los contratos que tengan in - corporada la cláusula llamada de revisión de pre - cios?. Es claro que no lo contienen por razón de - la cláusula de revisión.

¿En qué causan daño tales contratos o sus precios?. Podría responderse que los precios, cuando no estén puestos al día, dañarán al contratista. -- Mas no es así, porque, cuando haya pactada cláusula "de revisión", el contratista cobrará el importe de las *revisiones*. El empresario *nunca* podrá decir - que *se le ha causado un daño* que obligue a revisar los precios, pues él, durante la ejecución del contrato, salvo por incidencias especiales que no vienen al caso, cobrará los precios que le *correspon-*
den según contrato; luego no habrá un *daño revisa-*
ble.

3.5.2.- DUALIDAD DE FIGURAS ESTABILIZADORAS.

Vistas así las cosas, cabe preguntarse si en los contratos es posible, respecto de los precios, admitir una revisión en sentido propio (es decir, que implique una enmienda del contrato, bien para rectificar un defecto o bien para perfeccionar el precio por ser inadecuado) y también, principalmente, cuál ha de ser el nombre que ha de darse a la figura conocida actualmente de forma impropia en nuestra legislación como *revisión de precios*, puesto que el nombre empleado es inadecuado.

Concretando:

1) ¿Existe alguna figura que implique realmente revisión del contrato en cuanto al precio?

2) ¿Qué denominación será la correcta para la mal llamada "revisión de precios"?

3.5.3.- LA REVISION DE PRECIOS EN SENTIDO PROPIO.

Si esta figura implica la enmienda del contrato en cuanto al precio, se producirá cuando un contrato, ya perfecto y con vocación de permanencia en todas sus cláusulas, haya de experimentar variación en la prestación económica por circunstancias tras-

cendentes sobrevenidas.

De las dos posibles causas de enmienda: 1) defectos y 2) inadecuación del precio, el término revisión *no* se refiere a la primera. No es una convalidación de vicios, ni una sanación del negocio, puesto que la revisión del contrato no se realiza por razón de los vicios que éste contenga.

Efectivamente es así, porque, cuando el negocio contiene vicios, o no es susceptible de sanación (nulidad de pleno derecho), o puede sanarse mediante la convalidación o confirmación (anulabilidad).

La "figura de la confirmación, indica el Profesor Castro (183) manifiesta una de las características del mecanismo peculiar de la anulabilidad. En poder del protegido (por la figura) se ha dejado la posibilidad de que el negocio siga en vida o sea -- anulado; facultad que se completa con la de poder sanarle, haciendo que desaparezca el vicio o vicios de que adoleciera. La confirmación se ha pensado -- que coincide en sus efectos con el no ejercicio de

(183).-- De Castro y Bravo F.: *El negocio jurídico*, Madrid 1967, p. 512.

la acción de nulidad; pero, su alcance es más amplio, ya que significa la purificación del negocio de los vicios de que adolecía, con lo que el negocio obtiene su plena validez". "Para que pueda darse la confirmación se necesita:

1. Que el negocio adolezca de un vicio sanable.
2. Que la causa de nulidad haya cesado.
3. Que la causa de nulidad sea conocida por quien confirma.
4. Que el confirmante tenga la capacidad necesaria".

3.5.4.- LA REVISION DE PRECIOS NO RECTIFICA UN ERROR.

3.5.4.1.- VICIOS.

Vistos, pues, los requisitos de la confirmación, delimitadores de su concepto, se observa su desajuste con la revisión de precios, pues ésta no se refiere a negocios incursos en causa de nulidad. En este sentido, conviene a efectos aclaratorios, hacer algunas precisiones respecto del concepto de vicio del negocio jurídico.

El término vicio puede ser considerado *pro defectu*, en el sentido de carencia de un elemento -- constitutivo del negocio, y puede ser considerado -- como *infirmetas*, en el sentido de debilitación o vicio de alguno de sus elementos, por alguna circunstancia.

Los vicios, siguiendo al Profesor Castro (184) se concretan en los siguientes:

- 1) Inexistencia de declaración de voluntad,
- 2) Error,
- 3) Violencia,
- 4) Intimidación,
- 5) Dolo,
- 6) Falta de causa,
- 7) Vicios de la causa;
 - a) Falsedad,
 - b) Ilícitud.

De la propia enumeración precedente se deduce claramente que la revisión de precios no va dirigida a sanar ninguno de los vicios indicados.

3.5.4.2.- EL ERROR.

El único que puede necesitar algunas precisio-

(184).- De Castro y Bravo F.: *Ob. cit.*, p. 95 y ss.

nes es el *error*, pues podría sostenerse que quien -
pactó lo hizo con error en el precio, y que, por -
eso, éste se rectifica.

No se podría pensar en un vicio *pro defectu*, -
proviniente de error, al no estar causada la revi --
sión en la carencia de algún elemento constitutivo-
del contrato. De este modo, la posibilidad de ser-
la revisión una consecuencia de vicio negocial sólo
podría justificarse en el error que hubiera producido
una debilitación del elemento económico del con-
trato o *infirmitas* del precio.

El precepto que da la pauta para el conocimiento
del error es el artículo 1266 del Código civil:-
"Para que el error invalide el consentimiento debe-
rá recaer sobre la sustancia de la cosa que fuere -
objeto del contrato o sobre aquellas condiciones de
la misma que principalmente hubiesen dado motivo a
celebrarlo. El error sobre la persona sólo invalidar
á el contrato cuando la consideración a ella hubiese
sido la causa principal del mismo. El simple --
error de cuenta sólo dará lugar a su corrección".

El error no está, pues, referido a cualquier -
creencia equivocada individual, sino a la que se --
concreta en la misma *motivación del negocio*.

Señala el Profesor Castro (185) que "este especial significado del artículo 1266 resulta de dos expresiones: la que considera aquello que *principalmente* da *motivo* para celebrar el *contrato* y la que atiende a la *causa principal* del mismo contrato. Aquellas expresiones son coincidentes, no obstante la diferencia de los términos; pues la causa principal aludida no es la tenida en cuenta para tipificar y caracterizar en general los contratos -artículo 1274-, sino aquellas condiciones de la persona, consideradas al modo como lo son las condiciones de la cosa y que dan motivo para celebrar un contrato, lo que constituya el motivo o causa principal teniendo en cuenta, podrá ser *la sustancia de la cosa* objeto del contrato, *sus condiciones* y *la consideración de la persona*".

En los contratos administrativos la única de las partes que puede cometer error *in substancia* es la Administración Pública, pues es quien recibe una prestación susceptible de contener error en sí misma, ya que el bien recibido puede ser de muy variada naturaleza. No sucede así con la prestación a fa

(185).- En *Ob. cit.*, p. 110.

vor del contratista, que consistirá siempre en dine
ro.

El empresario no podrá, pues, cometer error *en*
calidad.

Pero ¿es admisible la posibilidad ordinaria de
error relevante *en cantidad*?

Desde luego, no como regla, dada la vigencia -
del principio de publicidad y concurrencia que con-
diciona a la contratación administrativa: el contra
tista nunca (o casi nunca) podrá alegar que cometió
error relevante al contratar por creer en la certe-
za de un precio que resultó ser otro.

Cosa distinta es que después el precio varíe -
en el mercado, esto se deberá a una circunstancia -
sobrevenida pero no a un error respecto del valor -
de la prestación en el momento de la licitación.

La legislación revisora no está, pues, promul-
gada para la rectificación del error ya que, además,
si la Administración es la única de las partes sus-
ceptible de incurrir en error, la legislación revi-
sora, a lo sumo, beneficiaría al Ente público, pero
el hecho es, precisamente, normalmente el contra --
rio: quien se beneficia de la revisión es ordinaria
mente el contratista.

Tampoco se trata, y esto aún resulta más cla -

ro, de rectificar un error cometido en la consideración de la persona; ello no necesita especiales comentarios.

Donde la diferenciación requiere mayor grado de matización es en el error respecto de las condiciones del contrato. Podría pensarse que el contratista (o la Administración) aceptó un negocio en -- unas condiciones económicas que después resultarían ser distintas.

Y esto, efectivamente es así, pero lo cierto es que *cuando* el contrato fué adjudicado *las condiciones* que se aceptaron eran *ciertas y existentes*, de manera que el contrato nació *válido y completo*.-- Es *después* cuando acontece la posibilidad de alteración de las condiciones. Así, al revisar, no se trata de rectificar un error en que incurrieran las -- partes; pues no hubo error, ya que las condiciones económicas reflejadas en el contrato eran ciertas - en cuanto coincidentes con las del mercado de entonces.

3.5.5.- NATURALEZA NOVATORIA DE LA REVISION EN SENTIDO PROPIO.

La conclusión es que cuando la rectificación o

enmienda del precio en el sentido estudiado, se produce en cualquier contrato administrativo no es para sanación de defectos.

Sin embargo, la figura rectificatoria del precio es posible. Es admisible que, por acción de la doctrina del riesgo imprevisible, un precio, estipulado válidamente en cuantía cierta, líquida y definitiva, haya de ser rectificado tiempo después para adecuarlo a nuevas circunstancias sobrevenidas.

Como aquí efectivamente se produce una enmienda o rectificación de algo que fue dado por válido y definitivo, se puede hablar con propiedad de *revisión*.

En consecuencia, la revisión de precios gravita sobre un contrato perfecto y que desde su nacimiento tenía *vocación de permanencia* hasta su ejecución en todas sus cláusulas. Es decir, quienes contrataron no previeron que habría de experimentar variaciones y, por ello, no hicieron estipulaciones específicas de variación, pero en el plazo de ejecución de la prestación por el contratista surgieron las alteraciones que, con base en la doctrina del riesgo imprevisible, hacen considerar a las partes la necesidad de *revisar* el contrato; esto es, de enmendarle, ya que no se adecua a la nueva e

imprevista situación. Si la situación se *hubiera* - *previsto* no hubiera hecho falta *revisar* lo que se - previó y, en consecuencia, se estipuló, sino que, - muy al contrario, en lugar de revisar o enmendar pa - ra introducir conceptos novedosos, lo que habría de hacerse es, en consagración de la permanencia de la cláusula pactada, dar aplicación a lo previsto, con la consiguiente eficacia del contrato.

De esta manera, la revisión llevará a la modificación o a la extinción de la relación contrac - - tual. La revisión de precios, conforme a lo expues - to, reúne realmente los requisitos de la novación - objetiva de los contratos, *es una novación objetiva*.

Efectivamente esto es así; pues, si se examina la revisión a la luz del artículo 1203 del Código - civil, se puede encuadrar dentro del concepto doc - trinal de novación.

Dicho artículo proclama: "Las obligaciones pue - den modificarse: 1) *variando sus condiciones princi* - *pales*; 2) sustituyendo a la persona del deudor; 3) subrogando a un tercero en los derechos del acree - dor".

Los requisitos que hacen posibles las modifica - ciones son:

- 1) Que haya realmente algún cambio.

2) Que no impliquen la extinción de la obligación. (186).

Ambos requisitos se cumplen en la *revisión de precios*. Esto no necesita más comentarios.

Ahora bien, la modificación puede proceder *ex contractu* o *ex lege*.

En la primera forma se requiere la existencia del *animus novandi*. Este no es el caso de la revisión de precios, pues que no se produce por *convencción interpartes*, sino por circunstancias sobrevenidas ajenas a su voluntad.

Pero la modificación puede proceder también -- porque la "ley la disponga como efecto de la realización de otros hechos". (187).

Este es el caso de la revisión. Los acontecimientos o hechos cuyo efecto tienen la consecuencia de revisar son las fluctuaciones económicas del mercado, que, en cuanto previstas por la ley (en sentido amplio, es decir, la expresión comprende también los principios generales del Decreto y, por lo tanto, en ella queda comprendida la revisión producida sin respaldo legal pero al amparo de las tesis de -

(186).- Albaladejo M.: *Obr. cit.*, p. 238.

(187).- Albaladejo M.: *Obr. cit.*, p. 239.

la doctrina del riesgo imprevisible), se concretan en desajustes económicos que es preciso estabilizar. Por lo demás, existe una novación en cuanto ha habido una variación en las estipulaciones. A tal efecto, es indiferente la importancia o la trascendencia de la modificación que, además, en estos casos, es generalmente elevada.

3.5.6.- LEGITIMACION HISTORICA DE LA REVISION NOVATORIA.- FUENTES.

En el Derecho histórico español el criterio tradicional, arraigado desde el Real Decreto de 31 de marzo de 1917, es el de la aceptación de la revisión de precios en sentido propio.

La constante tendencia sostenida fue la de contemplar a la revisión de precios como una figura jurídica nacida *ex lege*. (188).

(188).- En todas nuestras leyes de revisión anteriores al Decreto-Ley de 10 de octubre de 1963, donde por primera vez se condiciona la revisión a que esté inserta en el contrato a través de una cláusula, el beneficio de la revisión se configura como un derecho concedido *ex lege*.

La idea era la de realizar una verdadera revisión de los contratos, por modificación parcial a *posteriori* del precio.

No se admitía la variación de la situación más que en virtud del acaecimiento de hecho del presupuesto normativo.

No sólomente no se reconocía la necesidad de existencia de cláusula revisora, o no se pensaba en ella, sino que disposiciones como el Decreto de 14 de abril de 1942 y la Ley de 17 de julio de 1945, se declaraban inaplicables a los contratos con cláusula revisora libremente estipulada. Se reconocía en estas dos normas una posible doble vía: bien pactar cláusula revisora, cuya confección quedaba al libre arbitrio de las partes; bien no hacer acogida de ella, extremo éste que, por ser motivo de desnivelación de los precios, permitía aplicar el beneficio de la formalista regulación legislativa. La posibilidad de cláusula era, pues, una circunstancia externa de la ley, e independiente de ella, contemplada sólomente a efectos delimitadores del beneficio legal.

Ariño Ortiz G.: *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, Madrid 1968, p. 368.

3.5.7.- EXISTENCIA ACTUAL DE LA REVISION NOVATORIA.

La conclusión es, en consecuencia, que la revisión de precios existe. Está constituida por la -- idea de la necesidad de estabilizar las prestaciones económicas del negocio, pero existe en una concepción abstracta, no positivista. Existe como un principio esencial que gravita sobre el ordenamiento jurídico. La revisión de precios existe en cuanto queda fuera de los textos positivos o, cuando -- permitiéndola estos como facultad optativa, no es utilizada por las partes, sino que estas pactan sin reservas ni condicionamientos a la evolución oscilante de las prestaciones económicas. La revisión de precios es, en fin, la acción de enmendar el -- contrato de los desajustes económicos en que ha incurrido, durante la fase de ejecución, por acaecimiento de alteraciones profundas de los precios que en el momento inicial no fueron previstas.

La revisión de precios en sentido propio, cuando falta la normativa específica que la reconozca, se identifica con la permanencia de la doctrina del riesgo imprevisible. (189).

(189).- Véase en Capítulo I, 1.4.3: *El riesgo imprevisible.*

3.5.8.- LOS AJUSTES DE PRECIOS.

Dentro de esta línea de pensamiento, queda por concretar la segunda cuestión planteada: ¿cual será la denominación correcta de la figura conocida por "revisión de precios"? (190).

Habrá que deducir la finalidad que cumple, y puesto que en la sistemática de la estabilización se sigue el criterio teleológico para la denominación de las distintas figuras, según la función realizada por la ahora en estudio, así habrá de ser su identificación.

¿Qué función cumple la llamada "cláusula de revisión de precios"? En sentido amplio, por supuesto, es una cláusula estabilizadora, luego pertenece a la gran categoría básica de cláusula de estabilización. Mas dentro de esta gran categoría, ¿qué lugar le corresponde?

Se ha visto cuál es la característica de la actualización de precios, cuya naturaleza es la de --

(190).- Para Baradez, la expresión *cláusula de revisión de precios* no es perfecta, pero sí aceptable.

Baradez P.: *Les clauses de revision de prix dans les marchés de fournitures*, Dijon 1933, p. 4.

ser un acto separable previo a toda idea de estabilización de precios. Han sido estudiadas las cláusulas sobreentendidas, no previstas contractualmente, que son reconducibles, estas sí, a la figura -- que con propiedad debe llamarse *revisión de precios*, la cual es una forma de estabilización. Se ha visto cómo ésta *revisa* el contrato en cuanto que lo somete a rectificación (o tal vez a rescisión). Mas -- la "cláusula de revisión" no rectifica el contrato. No introduce en él ninguna innovación. Tampoco da lugar por sí misma, a la rescisión ni a la resolución del negocio. Cuando la "cláusula de revisión" opera, el contrato continúa en las mismas condiciones que antes de ello. El contrato ni siquiera ha variado respecto de los precios, que siguen siendo idénticos. Cuando la "cláusula de revisión" opera, -- lo que origina es una certificación complementaria, (o una adición en la certificación principal de -- obra ejecutada), a beneficio del empresario, de valor monetario. Con ello, así, se produce un incremento económico a favor del contratista. Pero el -- contrato no ha cambiado. Lo que ha cambiado (aumentando generalmente, aunque también podría disminuir) es el valor de la parte de prestación cumplida; lo cual se pone de relieve en la certificación principal o en una certificación específica. Después, el

contrato, inalterado, se continuará cumpliendo como desde el principio. Según vayan transcurriendo las distintas fases, en su caso, se irán confeccionando nuevas certificaciones de las partes de prestación realizadas por el contratista. La valoración seguirá calculándose *al precio inicial* del contrato. A las certificaciones principales se les adicionará lo que importen las sucesivas "revisiones de precios", o éstas se calcularán en certificaciones complementarias.

También la operación de "revisión" puede demorarse hasta el final del contrato y realizarse de una sola vez.

Es de notar, pues, que en definitiva, las adiciones producidas por "revisión" son meros *ajustes* de precios. Ajustes que pueden realizarse de una sola vez, al final, o en sucesivas ocasiones, según el contrato va siendo cumplido por el contratista. De manera que en cada contrato puede haber unos *ajustes parciales*, que siempre serán *previos*, y un *ajuste definitivo* o final.

3.5.9.- NATURALEZA JURIDICA DE LOS AJUSTES DE PRECIOS.

Si, ciertamente, en la *revisión de precios* -- se produce una novación del contrato, no sucede lo propio con la figura estudiada bajo la denominación de *ajuste de precios*. El ajuste es una figura que, al pactarse el contrato, queda previsto en el contenido de la llamada "cláusula de revisión de precios". Las partes lo aceptaron. Previeron su aplicabilidad que, no es por lo tanto, una vez hecha efectiva, más que la consecuencia del propio contrato. No hay, -- pues, novación, sino que, cuando se realice el ajuste, acaece un mero acto administrativo en lo que -- concierne a la decisión revisora de la Administración.

3.5.10.- FUENTES.

Cuando el Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964, con criterio tomado del de 10 de octubre de 1963, -- del cual es una mera continuación, cambia la orientación de la concepción histórica, da una vuelta -- completa de conceptos al aceptar la revisión inspirada en el principio de libertad de pactos; (191);-

el vigente Decreto-Ley se articula para dar forma a una cláusula revisora incluible voluntariamente en el contrato por inspiración del principio de autonomía de la voluntad. (192).

Esta novedad, esta ley *clausular*, contrapuesta a la verdadera *ley revisora*, es causa de que actual

(191).- Dictamen del Consejo de Estado de 13 de julio de 1971.

(192).- "...ha variado el régimen de la revisión de precios: - hoy es una cláusula de estabilización; si antes era un beneficio legal, actualmente es un pacto..."

Carretero Pérez A.: *El contrato administrativo ante la Ley de Bases de Contratos del Estado de 28 de diciembre de 1963*, R.A.P. n° 45/1964, p, 184.

"La Ley configura la revisión de precios como un derecho del contratista nacido *ex contractu* (no *ex lege*)."

Ariño Ortiz G.: *Teoría del equivalente económico-en los contratos administrativos*, Madrid 1968, p. 367.

"La revisión de precios resulta, pues, *ex contractu* y - no *ex lege*, es decir, del hecho de pactarse en un contrato dado y no de una aplicación automática de la Ley."

García de Enterría E. y Fernández T.R.: *Curso de Derecho administrativo*, tomo I, 2a edición, Madrid 1975 p. 519.

mente la revisión de precios no se presume ni surja *ex lege*, sino que, muy al contrario, sea una posibilidad jurídica nacida *ex contractu*, es decir, mediante la expresa inclusión de la cláusula correspondiente en los pliegos de condiciones.(193). Por eso, el Decreto-Ley de 1964, a diferencia de sus precedentes históricos, no tiene por sí virtualidad novatoria. (194).

De todos modos, aun siendo ciertas las indicaciones que preceden, no conviene perder de vista - que si la cláusula revisora nace de pacto previo, - *éste sólo puede realizarse en los casos y condiciones previstos en la norma*, la cual por tener la condición de derecho necesario, se superopone al pacto.

Hay, pues, en puridad, una superposición de fuentes, actuantes simultáneamente, pero en distinto plano: 1) *ex lege* y 2) *ex contractu*.

(193).- Dictamen del Consejo de Estado de 13 de julio de 1971.

(194).- Dictamen del Consejo de Estado de 7 de enero de 1966.

3.6.- LA REVISION DE PRECIOS EN LOS CONTRATOS DE -
LAS CORPORACIONES LOCALES.

Cuando el Decreto de 25 de febrero de 1955 sus
pendió la vigencia del artículo 57.1.c) del Regla -
mento de Contratación de las Corporaciones Locales,
de 9 de enero de 1953 (195) fundió, siquiera fuese-
negativamente, en un mismo régimen jurídico las dis
posiciones relativas a revisión de precios en los
contratos del Estado y de las Corporaciones Loca --
les. Se podría decir que la equiparación de ambos -
sistemas se logró dogmáticamente, inicialmente con
un criterio prohibitivo, al suprimir la revisión de
precios en ambas esferas. La unidad positiva se ha
mantenido en disposiciones posteriores de carácter-
transitorio, aplicables a una y otra contratación ,
tales como los Decretos de 18 de enero y 22 de fe -
brero de 1957, 22 de mayo y 17 de octubre de 1963.

Sin embargo, los Decretos-leyes de 10 de octu-
bre de 1963 y 4 de febrero de 1964, hicieron que --
brar la idea de unidad normativa en esta materia. -
La segunda de tales disposiciones se refirió a los

(195).- Véase Capítulo III, 1, 9.

contratos del Estado sin declararse extensiva a la esfera local ni establecer medida alguna de equiparación.

Ello fue causa de que se creara un problema de interpretación legal en el sentido de cuestionar la posible eficacia de la normativa revisora estatal - respecto de los contratos de las Corporaciones Locales. (196). El T.S., en jurisprudencia reiterada (197) ha declarado que la moderna legislación revisora -- había producido una derogación implícita del Decreto de 1955, porque éste no había nacido como una -- disposición autónoma independiente, sino que su publicación se había producido en estrecha vinculación con otras disposiciones de revisión de precios (Decreto de 13 de enero de 1955 y Ley de 17 de julio de 1945) en los contratos del Estado. Esa vinculación había sido expresada inequívocamente en la exposición de motivos del Decreto de 25 de febrero de 1955, que, juntamente con el de 13 de enero del mismo año, referente a la Administración del Estado

(196).-- Boquera Oliver J.M.: *La revisión de los contratos de obras de las Administraciones Locales*, en "Revista de estudio de la vida local" n° 184, p. 619 y ss.

(197).-- P.e.: en la Sentencia de 15 de enero de 1971 (citada --

traía causa en la Ley de 17 de julio de 1945. Como esta Ley fue derogada por los Decretos-Leyes de 10 de octubre de 1963 y de 4 de febrero de 1964 vigentes, resulta que, como consecuencia derivada de su subordinación a ella, también perdieron vigencia -- los Decretos citados, con lo cual se había producido, efectivamente, una derogación implícita del de 1955.

Además, el Decreto de 25 de febrero de 1955 -- fue dictado en función de una sola y exclusiva finalidad (y esto es lo que conviene resaltar por la -- gran trascendencia unificadora del criterio): mantener el paralelismo en la regulación de la contratación administrativa, equiparando las normas sobre revisión de precios en las esferas de la Administración estatal y local, pues, como según se decía en su exposición de motivos, las razones que impulsaron al Gobierno a suspender la revisión de precios, tenían "la misma virtualidad en el ámbito local", por lo cual "los principios inspiradores de una y otra deben ser idénticos".

De esta manera, por vía jurisprudencial, se re

por Boquera, en *Ob. cit.*, p. 623) y en la de 19-12-73.

solvió, en aras de la unidad de actuación, una laguna legislativa en materia de revisión de precios, - con beneficio del sistema de contratación. Hubiera resultado absurdo que la contrata consiguiera distintas posiciones contractuales en ámbitos íntima - mente relacionados, que, en ocasiones actúan en régimen de aportaciones mixtas para la ejecución de - un solo contrato con un objetivo común.

Ante tales realidades, y dado lo expuesto, tardía, y quizá ya innecesariamente, el Decreto 1757/74 de 31 de mayo, declaró aplicable a la Administración Local el Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964 y - sus disposiciones complementarias sobre revisión de precios.

Bajo el punto de vista cuestionado, la unidad de acción en la revisión de precios queda, pues, in discutida (198) y con vocación de permanencia.

(198).- Véase Boquera Oliver J.M.: *Ob.cít.*, p. 628.

SECCION CUARTA

UMBRAL DE REVISION

4.1.- CONCEPTO.

4.2.- CLASES DE LIMITES.

4.2.1.- LIMITES DE VARIACION ECONOMICA DE OSCILACION DE PRECIOS.

4.2.2.- LIMITES DE EJECUCION DE PRESTACION.

4.2.3.- LIMITES DE CANTIDAD REVISADA RECONOCIBLE.

4.2.4.- REDUCCION DE LOS FACTORES REVISABLES.

4.2.5.- EXCLUSION DE CIERTOS CONTRATOS.

4.3.- EL UMBRAL EN EL DECRETO-LEY DE 4 DE FEBRERO DE 1964.

4.3.1.- LIMITES DE VARIACION ECONOMICA O DE OSCILACION DE PRECIOS.

4.3.2.- LIMITES DE EJECUCION DE PRESTACION Y DE CANTIDAD REVISADA.

4.3.3.- EL MARGEN NEUTRALIZADO.

4.3.4.- REDUCCION DE FACTORES REVISABLES.

4.3.5.- CONTRATOS EXCLUIDOS.

4.4.- PARTICULARIDAD DEL UMBRAL DE REVISION EN LOS
CONTRATOS DE OBRAS DE LAS CORPORACIONES LOCA-
LES.

4.1.- CONCEPTO.

Considerada en abstracto, la norma estabilizadora será perfecta cuando, por el mero acaecimiento de una alteración económica en más o en menos, se produzca una paralela rectificación del precio, en forma automática, sin necesidad de declaración ni de expreso reconocimiento de la nueva situación sobrevenida. La alteración económica de la realidad del mercado es la concreción del presupuesto de hecho abstracto.

Teóricamente al menos, la norma estabilizadora debería ser siempre concebida de manera que, en -- cuando hubiera una exacta adecuación de la realidad social (alteración económica) a la previsión legal (presupuesto de hecho), se produjera fatalmente una variación del precio, tal como un termómetro internamente oscila bajo la acción de los cambios externos de temperatura.

Sin embargo, aquello, en la práctica, comportaría graves inconvenientes. Así, aunque las prestaciones no dinerarias pueden ser cumplidas sucesiva

e ininterrumpidamente (por ejemplo, un suministro de energía), la prestación económica no está concebida como una corriente que circula entre las partes constantemente, con intensidad oscilante, sino, a lo sumo, intermitentemente; por lo cual, una permanente rectificación de precios, sólo sería motivo de variaciones quizá infinitesimales, con la consiguiente engorrosa acumulación de datos. Es más práctico que el ajuste de precios se realice, aun dentro de los criterios más flexibles, periódicamente. Es así como surge el concepto de límite. Límite que lo es del automatismo estabilizador, y que puede generalizarse en muy diversos sentidos, normalmente encaminados a garantizar la seriedad de las posiciones del contratante que realiza la prestación no dineraria (dando, haciendo o no haciendo algo). Ello, porque quien ha de satisfacer el precio se reserva (aunque la reserva también puede ir a beneficio de la otra parte) una especie de garantía de cumplimiento del contrato. Esa garantía se plasma además de en otros aspectos, en un conjunto de límites (porcentajes o cantidades de ejecución de prestaciones, etc), en marcadores de un ámbito llamado *umbral*; es decir, que en tanto el hecho social se encuentre dentro de los topes fijados en el

presupuesto normativo, no hay lugar a la estabilización del precio aunque el derecho se mantenga, dentro del *umbral*, en situación de expectativa.

El concepto de *umbral* de revisión, partiendo de la teoría de la imprevisión (199), trascendió a la normativa jurídica, por vez primera en una Circular francesa de 10 de agosto de 1938 (200), que lo recogió con un criterio restringido al identificado con el concepto de *margen neutralizado*. (201) (202). Pero considerado así, el *umbral* se comprime en un-

(199).- *Seuil du bouleversement*, en la teoría de la imprevisión

Ariño Ortiz, G: *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, Madrid 1968, p. 388.

(200).- Waline M.: *Ob. cit.*, p. 25.

(201).- Véase más adelante esta voz: 4.3.3.

Véanse, así mismo:

Pequignot G.: *Le contentieux des marchés publics*, en -
"Les marchés publics et leur financement". Paris 1962 ,
p. 259.

Waline M.: *Ob. cit.*, p. 23 y 24.

Laubadère A.: *Ob. cit.*, p. 302.

Baradez P.: *Ob. cit.*, p. 239 y 240.

Prieux H.: *Ob. cit.*, p. 394.

molde estrecho que no coincide con la realidad. Si se tiene en cuenta lo que el término *umbral*, por su etimología, implica de expectativa, debe identificársele con la zona enmarcada con toda clase de lí-

(202).- De todos modos tampoco es la circular dicha el antecedente más remoto, en el aspecto legal, del *umbral*; aunque este término no estuviera expresamente mencionado, lo fue el artículo 33 del C.C.G. (Pliego de Cláusulas Generales francés), en redacción de 1910, que distinguía tres tipos de límites:

- 1) Hasta un 10 por 100 (1/10) no se producía el derecho revisor.
- 2) Cuando el aumento oscilaba entre el 10 por 100 y el 16'66 por 100 (1/6) se atribuía a la Administración la mitad del exceso del coste, exceptuándose, en todo caso, el primer 10 por 100.
- 3) En fin, cuando el aumento alcanzaba 1/6 el contratista tenía derecho a la rescisión del contrato y además, a indemnización.

A. Laubadère: *Ob. cit.*, p. 306 y 307.

Jacques Montmerle: *Revision des prix et résiliation des marchés de travaux publics et de fournitures*. Paris -- 1936, p. 9.

mites cuyo desbordamiento condiciona el nacimiento del derecho revisor.

Este significado, tomado del profesor Villar - Palasí, es el que creo más afortunado.

4.2.- CLASES DE LIMITES.

Los distintos límites pueden ser de infinito - casuismo, pero son susceptibles de ser reconducidos a las siguientes grandes categorías:

4.2.1.- LIMITES DE VARIACION ECONOMICA O DE OSCILACION DE PRECIOS.

Son los más elementales. Son *conditio sine qua non*. Sin variación económica huelga toda idea revisora. Constituyen el mínimo elemento del presupuesto de hecho.

Tales límites pueden establecerse en un único sentido (sólo en caso de inflación o sólo en el de deflación) en beneficio de una de las partes (la -- que ha de recibir la prestación dineraria en caso de aumento del precio, o la que ha de experimentar la carga, en el supuesto de disminución), o pueden arbitrarse en ambos sentidos.

A su vez presentan dos modalidades:

a) Oscilación única (normalmente proporcional o relativa, aunque nada se opone al establecimiento de una cifra global), que gire sobre un importe total.

b) Oscilaciones plurales, computables sobre -- distintos factores. Estas, a su vez, pueden simplemente ser estimadas en forma aislada o ser reconducidas a una sola de carácter proporcionalmente medio.

Cabe la posibilidad de, en cualquier caso, cifrar valores monetarios directamente, según índices estimados con arreglo a criterios objetivos (por ejemplo, datos publicados por organismos estadísticos) o calcular a tenor del valor que alcancen productos concretados previamente (así surgen las llamadas cláusulas-valor, valor trigo, valor oro, etc). En este segundo supuesto la estimación puede hacerse con arreglo a un único producto, o promediando , en cualquier proporción fija o variable dada, el -- precio de una pluralidad de productos, tomados en -- distintos lugares y épocas. La sutileza estabilizadora llega a alcanzar así un alto grado de perfección.

4.2.2.- LIMITES DE EJECUCION DE PRESTACION.

Suele acordarse que la cláusula estabilizadora comience a funcionar cuando se haya realizado por la parte obligada a la prestación no económica una proporción o una cantidad de ésta.

4.2.3.- LIMITES DE CANTIDAD REVISADA RECONOCIBLE.

En realidad este grupo no es en propiedad integrante del concepto de *umbral*, sino que se trata -- del reconocimiento de un privilegio a favor de una de las partes, derivado de la existencia de una situación de prerrogativa. Ello sucede cuando por razón de una posición peculiar de fuerza (en la que se encuentran, por ejemplo, la Administración pública y las empresas que emiten los llamados contratos tipo) la parte privilegiada decide, entre otras posibles limitaciones contractuales de cualquier orden, reservarse una proporción del precio o una cantidad de éste respecto de la cual no se devengará derecho revisor; suele ser la misma sobre la que actúa el umbral propiamente dicho, pero nada se opone a que sea diferente.

Realmente este tercer grupo de límites no tie-

ne más razón de ser que la prerrogativa expuesta. - Si bien, en los otros casos ciertamente el establecimiento de limitaciones es aconsejable, cuando no imprescindible, con objeto de garantizar una seriedad de actuación y como medio de evitar la excesiva pormenorización del cálculo, en esta hipótesis no hay más explicación que la propia de una situación de fuerza, pues si esas proporciones o partes exentas de revisión están afectadas por las oscilaciones económicas del mercado su no revisión sólo es garantía del menor gasto del contratante obligado al pago pecuniario. No cabe admitir la argumentación en contra expresiva de que, en cuanto se prevea la deducción de revisión cualquiera que sea el sentido de la oscilación monetaria, en realidad se iguala a las partes, pues una y otra pueden verse beneficiadas de la exención según que los precios suban o bajen. Argumentando de esta manera en realidad se está justificando la menor obligación dineraria resultante a cargo de la parte con prestación económica, pues la realidad del mercado permanente demuestra la constante inflacionaria. Además, aún en el supuesto de hipotéticas disminuciones de precios, la exención conserva el mantenimiento del principio de riesgo y ventura en la parte o porcen-

taje exento de revisión sin razón para ello, (203):
Por la misma causa que se suprime el riesgo en un -
margen dado (por ejemplo, el 80 por 100 del precio),
cabe suprimirlo en la totalidad del contrato.

4.2.4.- REDUCCION DE LOS FACTORES REVISABLES.

Puede considerarse que ciertos factores (inter-
eses de capital, coeficientes de amortización, etc)
no son susceptibles, por su naturaleza, de varia --
ción económica. (204) (205).

Aquí es clara la quiebra del concepto de lími-
te revisor: se trata de una mera reducción del dereo
cho. (206).

(203).- Véase en Capítulo I,5: *Modulación del principio de rieso
go y ventura.*

(204).- La parte fija no revisable, relativa a gastos concretos
tiene su origen en la circular del Ministerio de Econo-
mía francés, de 10 de agosto de 1938, que la estableció

Waline M.: *Ob. cit.*, p. 23 y 24.

(205).- Véase, más adelante, nota 227.

(206).- Ariño Ortiz G.: en nota 230.

4.2.5.- EXCLUSION DE CIERTOS CONTRATOS.

La situación de prerrogativa a veces lleva a la consagración de una variada gama de exclusiones y limitaciones. Se puede anatemizar a ciertos contratos, bien sea por razón de la materia, o por su cuantía, o su plazo de ejecución, etc.

La exclusión de contratos por razón de su naturaleza (suministros, por ejemplo) no origina más -- agravio al contratista que el derivado de la decisión tomada hacia la clase de contratos supuesta. -- (207).

Pero ese agravio, que podría ser calificado de absoluto, va acompañado de otro comparativo cuando la exclusión de estabilización no se realiza según la naturaleza del contrato, si no por razones de -- medida (tiempo o cuantía) y se opera sin tener en cuenta los llamados *errores de salto* ni realizar -- las oportunas correcciones.

Así, si se exceptúa de revisión a los contratos de ejecución inferior a seis meses, los otros --

(207).- Véase en Capítulo III, 8.6.1: *Prohibición de revisión* --
como regla.

contratos, en equidad, deberán comenzar a ser revisados después de cinco meses de iniciada la ejecución.

Ejemplo:

Sean dos contratos de cinco millones de pesetas: - uno, a ejecutar en seis meses, el otro, en siete. La inflación durante el período exento es del 35 por 100. Las primeras certificaciones se confeccionan por meses vencidos. La primera se produce a partir del segundo mes.

Caben dos hipótesis:

- 1) Que no se corrija el error de salto, con lo cual resultarán las siguientes liquidaciones:

Meses	Primer contrato	Segundo contrato			
	Obra ejecutada y certificaciones mensuales	Obra ejecutada	Coeficiente de inflacn. %	Revisiones	Certificaciones
2	1.000.000	833.333'33	7	58.333'33	891.666'66
3	1.000.000	833.333'33	14	116.666'66	949.999'00
4	1.000.000	833.333'33	21	174.999'99	1.008.333'32
5	1.000.000	833.333'33	28	233.333'33	1.066.666'66
6	1.000.000	833.333'33	35	291.666'66	1.124.999'99
7	5.000.000	4.166.666'65	42	874.999'97	5.041.666'62
		833.333'35		350.000'00	1.183.333'35
		5.000.000'00		1.224.999'97	6.224.999'97

En el 6º mes el primer contratista habrá realizado toda la obra y percibido 5.000.000. El segundo empresario, sin embargo haber realizado en esa fecha menos obra, habrá obtenido más dinero.

2) Que se corrija el *error de salto* y, por tanto, se revise el segundo contrato sólo a partir del quinto mes, con lo cual se tratará más equitativamente al primer contratista. El segundo percibirá por revisión la cantidad de 350.000 pesetas.

Por eso, en los contratos excluidos de revisión - por razones cualitativas, se agravía al empresario afectado si no se excluye de revisión a TODOS los contratos por el tiempo o la cantidad mínima determinantes -- del umbral; es decir, si no se corrigen los errores de salto.

4.3.- EL UMBRAL EN EL DECRETO-LEY DE 4 DE FEBRERO - DE 1964.

4.3.1.- LIMITES DE VARIACION ECONOMICA O DE OSCILACION DE PRECIOS.

Dispone el número 2 del artículo 4° del Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964: "para que haya lugar a revisión será condición indispensable que el coeficiente resultante de la aplicación de los índices de precios oficialmente aprobados a las fórmulas polinómicas o conjunto de fórmulas polinómicas-correspondientes a cada contrato sea superior a un entero veinticinco milésimas (1'025) o inferior a - cero enteros novecientos setenta y cinco milésimas- (0'975). A partir de tal situación se procederá a la revisión, restando o sumando el coeficiente resultante, según sea superior o inferior a la unidad,

cero enteros veinticinco milésimas (0'025), obteniendo el coeficiente así aplicable sobre la parte de obra pendiente de ejecutar".

"En lo sucesivo se tendrá en cuenta cada mes, sumándoles algebráicamente, todos los aumentos o disminuciones que resulten de la aplicación de los índices oficiales de precios, siempre restando o sumando al coeficiente resultante, según corresponda, cero enteros veinticinco milésimas (0'025), para obtener el coeficiente aplicable".

De lo anterior, dos son los aspectos a resaltar:

a) El límite de variación, fijado en proporción a la unidad, es de 0'025; es decir, alcanza al 2,5 por 100 ($2'5/100 = 0'025$).

Sólo cuando la oscilación de precios, resultante después de cálculos objetivos realizados a través de tres escalones sucesivos —cuya sistemática se estudia en otro lugar (208)—: a) Índices de precios; b) Fórmulas, y c) Coeficientes 7, determina una variación del 2'5 por 100, se ha cumplido el umbral de revisión. (209).

(208).— Véase en Capítulo III, 7: *Objetivación*.

Ejemplo:

Indices iniciales	Indices al momento de la revisión
$H_o = 100$	$H_t = 110$
$E_o = 100$	$E_t = 113$
$C_o = 100$	$C_t = 101$
$S_o = 100$	$S_t = 123$
$L_o = 100$	$L_t = 112$

Fórmula-tipo (número 1 de la del Decreto 3650/70,
de 19 de diciembre: (210).

$$K_t = 0'34 \frac{H_t}{H_o} + 0'026 \frac{E_t}{E_o} + 0'05 \frac{C_t}{C_o} + 0'18$$

$$\frac{S_t}{S_o} + 0'02 \frac{L_t}{L_o} + 0'15.$$

Sustituyendo los valores:

(209).- Este tanto por uno (0'025) es justamente la expresión -
matemática del aumento de precios que se considera --
aleas ordinario del contrato y que se deja, por tanto ,
en todo caso, a cargo del contratista.

Ariño Ortiz G.: *Teoría del equivalente económico-*
en los contratos administrativos, Madrid 1968, p. 388.

(210).- Véase Apéndice 3.

$$K_t = 0'34 \frac{110}{100} + 0'26 \frac{113}{100} + 0'05 \frac{101}{100} + 0'18 \frac{123}{100} + \\ + 0'02 \frac{112}{100} + 0'15.$$

$$K_t = 0'34 \cdot 1'10 + 0'26 \cdot 1'13 + 0'05 \cdot 1'01 + 0'18 \cdot \\ \cdot 1'23 + 0'02 \cdot 1'12 + 0'15.$$

$$K_t = 0'374 + 0'2938 + 0'0505 + 0'2204 + 0'0224 + 0'15.$$

$$K_t = 1'1111,$$

coeficiente resultante que supera el 1'025.

$$1'111 > 1'025.$$

Procede por tanto, realizar la revisión de precios.

En meses sucesivos se actuará del mismo modo.

b) En todo caso, existe la deducción del 2'5 - por 100.

"El contratista asume el riesgo hasta el 2'5 - por 100 del aumento de los precios y la Administración hasta el 2'5 por 100 del descenso. En suma, la alteración de los precios posterior a la formación del contrato es un riesgo que se distribuye entre la Administración y el contratista en las proporcion

nes indicadas". (211).

En el ejemplo anterior, se operaría del siguiente modo:

Coeficiente resultante.....	1'1111
Deducción unitaria.....	<u>0'025</u>
Coeficiente de revisión.....	<u>1'0861</u>

En consecuencia, resulta que la cantidad sujeta a revisión no se multiplica por 1'1111, que aumentaría el precio en un 11'11 por 100 ($100 \times 1'1111 = 111'11$) sino por 1'0861, que, reduciendo la inflación real en un 2'5 por 100, sólo permite la rectificación del precio en un 8'61 por 100; ($100 \times 1'0861 = 108'61$; $108'61 + 2'5 + 111'11$).

Así pues, al mismo tiempo que se establece un límite, se regula un privilegio para la Administración pública.

4.3.2.- LIMITES DE EJECUCION DE PRESTACION Y DE CANTIDAD REVISADA.

El Decreto-Ley de 1964, en su artículo 4.1,dis

(211).- García de Enterría E. y Fernández T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, I, 2a edic. Madrid 1975, p. 520.

pone: "no habrá lugar a revisión, cualquiera que -- sea la oscilación de los costos, hasta que se haya certificado, al menos, un 20 por 100 del presupuesto total del contrato, volumen de obra que no será susceptible de revisión".

También aquí se hace necesario diferenciar los dos aspectos anteriores:

a) El límite de ejecución, señalado proporcionalmente es el 20 por 100, hasta cuyo cumplimiento sólo hay una situación de expectativa de derechos.- Traspasado el *umbral*, nacerán éstos.

b) La prerrogativa administrativa considera -- oportuno reservarse el privilegio de no admitir la revisión de ese porcentaje de obra. Nada, sin embargo, debería obstar a que una vez alcanzado el umbral y, por lo tanto, garantizada la seriedad de la contrata se le reconociera *a posteriori* la revisión de todo el precio.

El absurdo de este privilegio se evidencia en los siguientes ejemplos:

Supónganse dos contratos, uno de reducida cuantía (5.000.001 pesetas) y otro elevado -- (1.000.000.000 pesetas), a los cuales, siendo de la misma naturaleza, se les reconoce la aplicabilidad de idéntica fórmula polinómica. Su -

póngase también que la inflación es la señalada en el ejemplo del párrafo anterior, y que procede, por lo tanto, el coeficiente 1'0861.

Contrato menor:

Importe total.....	5.000.000
Importe revisable.....	4.000.000
Revisión resultante (4.000.000 x 0'0861)...	344.400
Cantidad de inflación soportada por el contratista (1.000.000 x 0'0861).....	86.100
si sólo se tiene en cuenta el 20 por 100 de obra exenta, y	211.500

si se toma también en consideración la deducción del 2,5 por 100. Ello es así, porque lo que comenzó siendo una inflación -- real del 11'11 por 100, tras sucesivas deducciones (2'5 por 100 del precio y 20 por 100 de obra) ha quedado reducido en gran -- proporción (al 6'888 por 100).

Contrato mayor:

Importe total.....	1.000.000.000
Importe revisable.....	800.000.000
Cantidad resultante de la revisión: -	
(800.000.000 x 0'0861).....	68.880.000
Cantidad de inflación soportada por -	
el contratista:	

(200.000.000 x 0'0861).....	17.220.000
si sólo se tiene en cuenta el 20 por-	
100 de obra exenta; y	42.300.000
con la deducción del 2'5 por 100.	

Es decir, que en cifras totales, el primer contratista, de una alteración total de 555.500 pesetas, ha de soportar a su costa un valor de 211.500 pesetas. El segundo, de 111.100.000 pesetas, soporta el quebranto - de 42.300.000 pesetas.

Estas cifras evidencian cómo a las empresas en todo caso se les obliga a correr con el riesgo de un considerable importe inflacionario, pero, además, se les - castiga de distinta manera, según el importe de sus contratos: a mayor valor mayor pérdida. El que en los ejemplos anteriores las proporciones se mantengan, no es -- óbice de nada, pues lo trascendente es el quebranto total sufrido.

Además, las proporciones en la práctica no se mantienen; aunque los contratos de mayor volumen se cum -- plen comparativamente en menos tiempo, es normal que el 20 por 100 de obra (un caso claro es el de los ejem -- plos dados) de los contratos mayores se alcance después que en los otros y, por eso, la prestación resulte más cara para mayores costes iniciales, pues la inflación - es creciente, no única como en el ejemplo anterior. Así

si se supone que el 20 por 100 del contrato menor se --
 ejecutó en cinco meses y el del mayor, en diez, y se es
 tima que los coeficientes líquidos (hecha la deducción-
 del 0'025) crecen a razón del 1 por 100 mensual, no acu-
 mulable (12 por 100 anual), resultará:

a) Contrato menor.

Meses	Coeficientes líquidos	Certificaciones	Cantidades - que hubiera - procedido cer- tificar.	Pérdida so- portada por el contra- tista.
1	1,01	200.000	202.000	2.000
2	1,02	200.000	204.000	4.000
3	1,03	200.000	206.000	6.000
4	1,04	200.000	208.000	8.000
5	1,05	200.000	210.000	10.000
		<u>1.000.000</u>		<u>30.000</u>

$$\begin{array}{rcl}
 30.000 & \text{-----} & 1.000.000 \text{)} \\
 & & \text{) } X = 3 \text{ por } 100. \\
 x & \text{-----} & 100 \text{)}
 \end{array}$$

La proporción de quebranto que experimenta el contratis-
 ta en este caso es del 3 por 100.

b) Contrato mayor.

Meses	Coeficientes líquidos	Certificaciones	Cantidades que hubiera - procedido cer- tificar	Pérdida so- portada por el contra- tista.
1	1,01	20.000.000	20.200.000	200.000
2	1,02	20.000.000	20.400.000	400.000
3	1,03	20.000.000	20.600.000	600.000
4	1,04	20.000.000	20.800.000	800.000
5	1,05	20.000.000	21.000.000	1.000.000
6	1,06	20.000.000	21.200.000	1.200.000
7	1,07	20.000.000	21.400.000	1.400.000
8	1,08	20.000.000	21.600.000	1.600.000
9	1,09	20.000.000	21.800.000	1.800.000
10	1,10	20.000.000	22.000.000	2.000.000
		200.000.000		11.000.000

$$\begin{array}{rcl}
 11.000.000 & \text{-----} & 200.000.000 \quad) \\
 & &) \times = 5'5 \text{ por } 100. \\
 x & \text{-----} & 100 \quad)
 \end{array}$$

la proporción de quebranto que aquí experimenta el contratis-
ta es del 5'5 por 100.

En conclusión, de esta manera acontece que los contratos de mayor envergadura son tratados, sin que rerlo, con más rigor por la Ley. Y efectivamente - esto sucede sin querer: precisamente la Ley quiere lo contrario, pues el artículo 1 del Decreto-Ley de 1964 *exceptúa de revisión los contratos de pequeña-entidad.*

4.3.3.- EL MARGEN NEUTRALIZADO.

Puede suceder -y sucede- que, so pretexto del principio de coparticipación de riesgos entre el -- contratista y la Administración (212) una parte de la inflación habida no sea revisable por imperativo legal.

Sin embargo, hablar del principio de coparticipaci

(212).- La idea de coparticipación o división de los quebrantos por alteraciones económicas goza de arraigo y aceptación en nuestra doctrina. Así, García de Enterría, a propósito del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, manifiesta:

"Es de lamentar que el pormenor del Reglamento en otros aspectos haya faltado en este tan fundamental de

pación de riesgos resulta un tanto contradictorio:

1. Por un lado rige el principio de riesgo y -
ventura del contratista,

2. En el aspecto monetario toma carta de naturaleza la doctrina del riesgo imprevisible. Si a su emanación, la revisión de precios, reflejo del principio de *precio justo*, se le recorta con la acción de un tercer principio (de coparticipación de riesgos) lo que puede aquí surgir es un buen conflicto de dudas. (213).

la revisión de los precios, dando pie con su silencio a suponer que postula una bonificación total de los aumentos, en contra del principio de coparticipación que más razonablemente impera tanto en la teoría genérica de la imprevisión como en la regulación que en nuestro Derecho merece esta materia para los contratos de la Administración Central..."

García de Enterría E.: *Dos regulaciones orgánicas de la contratación administrativa*, R.A.P. n° 10/53, p . 278.

(213).- Para J.L. Rivero Ysern "el establecimiento de estos límites a la revisión de precios (20 por 100 y 2'5 por - 100) responde a la idea de que tal revisión no supone -

"La parte de aumento que, en todo caso, queda a cargo del titular del contrato recibe la denominación de *margen neutralizado*": (214) (215).

El *margen neutralizado* se fundamentó (cuando fue creado por la circular francesa de 10 de agosto de 1938) en la necesidad de "dejar una parte del alza a cargo del contratista e incitar, en conse --

supresión del principio de riesgo y ventura en la contratación administrativa, sino simplemente una atenuación del mismo".

Rivero Ysern J.L.: *El contrato administrativo de suministro*, Sevilla 1976, p. 200.

(214).- Pequignot G.: *Le contentieux des marchés publics*, en -- "Les Marchés Publics et leur financement". Paris 1962 , p. 260.

A. Laubadère: *Traité théorique et pratique des Contrats administratifs*. Paris 1956, tomo II, p. 301.

(215).- El margen neutralizado es la parte de aumento que queda a cargo del contratista, o la disminución de que, inversamente, se beneficiará.

Prieux H.: *Traité pratique du droit des travaux publics*, Paris 1959, p. 394.

cuencia, a luchar contra el alza de precios" (216).

Este argumento, sostenido también por Monedero Gil (217), fundado en motivos sicológicos y quizá - válidos para la Ciencia Económica, es rechazable -- por ser ajeno a los valores jurídicos relativos al logro del precio justo, cuya problemática es perfectamente diferenciable de la lucha contra la inflación.

De todos modos, el *margen neutralizado* no sólo ha prevalecido en Francia sino que ha trascendido a España, donde ha sido aceptado con más rigor aún -- que en el país vecino: mientras que allá el *umbral de revisión* (en sentido estricto) y el *margen neutralizado* nacieron coincidentes (218) y concretados

(216).- Laubadère A.: *Ob. cit.*, p. 302.

(217).- "Con todo ello, el Decreto-Ley (de 2-2-64) pretende un cierto reparto de las secuelas de la fluctuación entre Administración y contratista, y al tiempo que éste no se solidarice con las tensiones alcistas, actitud que -- adoptaría si la primera le garantizase una total indemnidad en los movimientos de precios".

Monedero Gil J.I.: *Ob. cit.*, p. 302.

(218).- "*Le marge neutralisée doit etre en principe égale au -- seuil de révision*".

Laubadère A.: *Ob. cit.*, p. 302.

al límite de variación económica (219) y estaban -- calculados a proporciones mucho más reducidas en su cuantía (220) y eran los únicos conceptos de exención, (221) (222) en España se han exceptuado dos -- cifras distintas, que se superponen:

1) El límite de variación económica, del 2,5 -- por 100.

(219).--“Porcentaje límite es el porcentaje de aumento a partir del cual habrá revisión para un parámetro determinado ; nosotros le llamaremos *margen neutralizado* si la parte de revisión que le corresponde es suprimida en cualquier caso; dicho de otra manera, el *margen neutralizado* es -- un porcentaje límite con exoneración correspondiente a la base.”

Baradez P.: *Les clauses de revision de prix dans les marchés de fournitures*, Dijon 1933, p. 239 y 240.

(220).-- 1/15 del total, es decir, el 0'066 por 100.

Audebaud L.: *Essai sur l'evolution et les tendances actuelles des marchés de l'Etat*. Paris 1950, p.302.

(221).-- Audebaud L.: *Ob. cit.*, p. 45.

(222).-- El *margen neutralizado* será, en general, igual al umbral de revisión.

Prieux H.: *Ob.ct.p.* 394.

2) El límite, muy elevado, de ejecución de --
prestación del 20 por 100 (223) (224) (225).

Sin embargo, "el *umbral* —dice Waline identificando este concepto con el de *margen neutralizado*— no debe ser demasiado elevado, pues es de temer que los suministradores (contratistas) no se cubran del riesgo correspondiente a un aumento de los precios."⁷
(226).

(223).— Mientras que el 20 por 100 tiene un gran arraigo en --
nuestro Ordenamiento, el 2'5 por 100 carece de precedentes
históricos. Quizá, con mucho afán, pueda considerarse
como tal al 10 por 100 exento del R.D. de 1917, que
después habría de trascender al artículo 57 del Regla -
mento de Contratación de las Corporaciones Locales.

(224).— Véanse:

Waline M.: *Obr.cit.*, p. 25 y Baradez P.: *Ob.cit.*, p.167.

(225).— "Una parte de la obra (la quinta, 20 por 100) está exenta
de revisión o neutralizada".

García de Enterría E. y Fernández F.T.: *Curso de-*
Derecho administrativo, Tomo I, segunda edición, Madrid
1975, p. 520.

(226).— Waline M.: *Ob. cit.*, p. 25.

4.3.4.- REDUCCION DE FACTORES REVISABLES.

Cuando el párrafo segundo del artículo 3 del - Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964 indica la composición algebraica de las fórmulas polinómicas, dispone que sean completadas "con un sumando fijo, cuyo valor será el tanto por uno correspondiente a -- los gastos que han de permanecer invariables, como son la amortización e interés de las inversiones en maquinaria y medios auxiliares, el beneficio previsto y los costes correspondientes a elementos no básicos" (227) (228).

Aquí se está, pues, haciendo excepción de revisión de precios a una serie de valores, a los cuales por razón de su naturaleza, se considera no susceptibles de ser afectados por la inflación.

(227).- El antecedente más concreto de este límite está -- como -- tantas veces-- contenido en el Ordenamiento francés: La circular de 10 de agosto de 1938 prescribía la exención de una fracción fija, formada por el beneficio, los impuestos, alquileres y ciertos gastos generales.

(228).- Véase en este mismo Capítulo la nota 204.

Véase, así mismo, nota 322.

En algunos casos tal afirmación es acertada y clara, tal sucede con los intereses: la empresa pagará, en cualquier caso, los que hubiere pactado -- previamente. Por lo demás, puede considerarse que la obligación de intereses de la empresa es un problema interno exclusivo de ella, nacido por razón de su propia descapitalización, que, por lo tanto, no es razón especial para trasladarlo a la otra parte contratante.

Pero en otros casos la excepción de revisión no resulta tan justificada. Concretamente, si se considera el coste de amortización, la hipótesis legal sólo sería válida en el supuesto en que el cálculo de amortización aplicable a la empresa se hiciera en razón al precio de adquisición del elemento amortizado, pues, al reponerse los valores por sus precios iniciales, no hay variación económica. Mas ésta no es la forma ordinaria de amortizar en la actualidad. Las empresas arbitran procedimientos basados en el valor de reposición de los factores o en criterios previsionales a corto plazo para las posibles obsolescencias. En tales supuestos, que son mayoría, el contratista, dada la excepción legal, ha de soportar el quebranto producido por la inflación o por el advenimiento de maquinaria más moder-

na. Puede argumentarse, a favor del criterio legal, que, en cualquier caso, la amortización es un problema, como el pago de intereses, interno de la empresa, que ha de arbitrar una sistemática beneficio reserva-previsión suficientemente ágil. Puede sostenerse que, aunque la amortización es un coste más - en el resultado, quien, conforme a las circunstancias del mercado, fija los criterios amortizatorios es el contratista a tenor de su mejor conveniencia y circunstancias, y que el desgaste de los elementos empleados depende de su buen uso; es decir, en definitiva, la amortización está impregnada plenamente de la subjetividad del empresario. Estos criterios realmente son aceptables.

En relación con la no revisabilidad del beneficio, se suele argumentar que, en cuanto previsto, no hay daño en su permanencia. Mas por la contrata se sostiene, quizá con mayor razón, que el beneficio ha de girar sobre la totalidad real de capital invertido y que no aparecen razones sólidas para defender la idea de permanencia del beneficio mientras se incrementa la base sobre la que aquél gravita. (229).

Más difusas e inconcretas son las posibles excepciones de revisión relativas a "costes correspon

dientes a elementos no básicos". Esta afirmación -- genérica es una especie de cajón de sastre de contenido indefinido, dejado plenamente a la discrecionalidad de la Administración, sin otra justificación-- más sólida que la de la mera prerrogativa.

De todos modos, la Administración limita su -- discrecionalidad cuando el propio artículo 3 del Decreto-Ley de 1964 dispone que el sumando fijo co --

(229).- Esta polémica no es exclusiva de nuestras fronteras; en Francia ya se suscitó tiempo ha, según la siguiente cita, tomada de Montmerle:

"El hecho de que la Administración haya tenido en cuenta el beneficio del empresario para formar su proyecto implica normalmente que la estimación rectificada (por la revisión) comprenda igualmente el elemento beneficio... En este sentido el artículo 33 del *C.C.G. des Ponts et Chaussées* ha sido objeto, en 1931, de modificación interpretativa (*Arrêté* de 29-9-31)".

"Sin embargo, el valor de esa interpretación no -- fue después admitido por la doctrina del C.E. ni por la jurisprudencia."

Montmerle J.: *Revision des Prix et Resiliation des Marchés de Travaux Publics et de Fournitures*, Paris -- 1936, p. 28.

rrespondiente a los gastos invariables "no podrá -- ser superior a cero enteros quince centésimas (0'15) y (que) la suma de los tantos por uno de todos los sumandos en cada fórmula será igual a uno" (230).

De ahí, reduciendo tales proporciones a porcentajes, la cantidad mínima no sujeta a revisión en cualquier proyecto no podrá ser superior al 15 por 100 del precio.

(230).- Tanto en uno como en otro caso ~~beneficio industrial~~, ~~gastos generales~~, las cantidades que por dichos conceptos se perciban han de ser destinadas más tarde a reparación de material, inversiones en maquinaria que queda inservible, amortización de capitales, etc. Y, de no ser revisadas, resultarán insuficientes en su día para la reposición de un material o de unos medios financieros equivalentes a los empleados en la obra de que se trate. La depreciación monetaria resultante de toda -- elevación de precios eleva automáticamente los gastos generales y las reinversiones futuras, aquellas que forzosamente había que atender con una buena parte del 9 -- por 100 de beneficio industrial y con ese 4 ó 5 por 100 de gastos generales que se emplean para obtener el precio de los contratos actuales. Dejar éstos invariables-

Este porcentaje, al estar concebido como un límite máximo, teóricamente podría ser menor; pero no es así, ya que el Decreto 3650/1970, de 19 de di -- ciembre, por el cual se aprueba el cuadro de fórmulas polinómicas, cifra dicho tanto, en todos los casos de los treinta y nueve supuestos que contempla, en una sola y única cuantía: el 0'15 por 1. (231).

Es notable, pues, el criterio ampliamente restrictivo de la norma revisora. Las reducciones se - suceden y acumulan: a) 2'5 por 100 de la inflación; b) 20 por 100 de obra ejecutada; c) 15 por 100 del-

supone, de hecho, no sólo privarle del lucro cesante - que pudiera encerrar (lo cual es justo), sino atribuirle un daño emergente en el futuro.

El 15 por 100 fijo de las fórmulas es así una parte más de la mayor onerosidad sobrevenida por las alzas de los precios que el sistema de revisión del Decreto - Ley del 64 impone al contratista.

Ariño Ortiz G.: *Teoría del equivalente económico- en los contratos administrativos*, Madrid 1968, p. 390.

(231).- Sobre el cálculo de este tanto por ciento, véase en Ca- pítulo III, 7.2.4: *Coefficiente de proporcionalidad co -- rrespondiente a los gastos invariables.*

precio. (232).

• Véase, en la práctica, con un ejemplo, cómo --
 queda la revisión de precios de un contrato de --
 5.000.001 pesetas, dada una inflación del 12 por --
 100:

Supóngase aplicable la fórmula (2) del De
creto 3650/1970, de 19 de septiembre:

$$K_t = 0'31 \frac{H_t}{H_o} + 0'37 \frac{E_t}{E_o} + 0'17 \frac{S_t}{S_o} + 0'15;$$

$$K_t = 0'31 \frac{112}{100} + 0'37 \frac{112}{100} + 0'17 \frac{112}{100} + 0'15 =$$

$$= 0'952 + 0'15 = 1'102, \text{ coeficiente íntegro.}$$

El coeficiente unitario de 1'102 equivale a un --
 10'20 por 100. Como la inflación era de un 12 por 100,
 ha habido una primera reducción de un 1'8 por 100 --
 (12 - 10'20). 1'102 - 0'025 = 1'077 de coeficiente lí -
 quido. Ello implica ya un tanto revisor del 7'7 por --
 100.

$$5.000.000 - \frac{20 \times 5.000.000}{100} = 4.000.000 \text{ revisables.}$$

$$\frac{4.000.000 \times 7'7}{100} = 308.000 \text{ pesetas,}$$

$$\begin{array}{r} 308.000 \text{ -----} 5.000.000 \text{)} \\ \times \quad \text{-----} \quad 100 \text{)} \end{array} \times = 6'16 \text{ por 100.}$$

Así, para una inflación del 12 por 100, la revisión de precios se hace por el 6'16 por 100; la mi tad aproximadamente de la variación real habida.

4.3.5.- CONTRATOS EXCLUIDOS.

En principio la revisión se autorizó sólo para el contrato de obras. Más tarde, en virtud de la re forma introducida en la L.C.E. por la Ley 5/1973, - de 17 de marzo, se amplió el beneficio al de suministro llamado de suministro-fabricación (233), pero los demás tipos, sean o no de tracto sucesivo, - están exentos por imperativo legal. (234).

(232).- Deben reconsiderarse ~~-opina también Monedero-~~ las limitaciones vigentes sobre el importe de revisión de modo que los licitadores realicen una previsión mínima, consiguiéndose una mayor adaptación del precio contractual a los vigentes en el mercado.

Monedero Gil J.I.: *Ob. cit.*, p. 414.

(233).- Artículo 84 de la L.C.E. en su redacción vigente, en re lación con el apartado 3 del artículo 83.

(234).- Véase en Capítulo III, 8.6.1: *Prohibición de revisión -- como regla.*

Aparte de lo anterior, también las normas revisoras exceptúan de revisión a contratos por dos razones que se superponen, fundadas en la cuantía de las prestaciones y en la duración del plazo de ejecución, conforme a lo dispuesto por el artículo 1 - del Decreto-Ley de 1964:

1) Por razón de la cuantía quedan exentos los contratos de un valor no superior a 5.000.000 de pesetas.

Esta excepción, en sí misma, carece también de fundamento. (235). Es una especie de condena acor-

(235).- En este mismo sentido se pronuncia Ariño Ortiz (*Ob.cit* p. 367):

"La limitación a los contratos de cuantía superior a 5.000.000 de pesetas no se contenía en el Decreto-Ley de 1963, y no se alcanza a ver por qué éstos han de quedar excluidos de los beneficios de la revisión".

Sin embargo, Monedero Gil J.I. (*Ob. cit.*, p. 407), estima que "*salvo contratos de limitado precio y plazo*, se reputa más oportuno para el interés del Estado los factores difícilmente previsibles para el cálculo humano sean de su cargo, de forma que la obtención del beneficio por el particular o empresa contratante no se haga depender del azar o de eventos difusos".

dada arbitrariamente. No hay razón justificativa - del importe escogido ni es consecuente con el deseo estabilizador de la Ley; pues ésta se justifica en la pretensión de evitar un enorme daño a un importante sector de la economía nacional. El pequeño empresario es el más vulnerable a la acción de la -- inestabilidad monetaria, y como es él quien por razón de capacidad económica normalmente acude a los contratos exentos, es él quien soporta mayor daño - al resultar excluído de los beneficios estabilizadores.

No es válida la argumentación de que tales contratos quedan cumplidos en reducido tiempo, pues la exclusión por razón de la duración de ejecución se regula separadamente.

Podría admitirse que la excepción está pensada en razón al sistema de contratación: se condena a - la no revisión de precios a los contratos adjudicados directamente al amparo del número 3 del artículo 37 L.C.E., pero no es así; la no revisabilidad - se decide en todo caso, aunque la contratación estuviera realizada de acuerdo con los procedimientos - ordinarios.

Distinta y muy interesante cuestión sería que se exceptuara efectivamente de revisión a los con--

tratos de presupuesto inferior a cinco millones de pesetas, en los casos de adjudicaciones directas.

2) Por razón del tiempo de ejecución, según -- dispone el artículo 1 del Decreto 461/1971, de 11 de marzo, en los contratos cuyo plazo no exceda de seis meses, la inclusión de cláusula revisora "requerirá el previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa".

No se trata, pues, de una exclusión cerrada. Se procura así simplemente poner un freno a la actividad revisora, presuponiendo que en plazos cortos la alteración económica no ha de ser muy alta. Y si en la fecha del Decreto aquello era cierto, hoy ha dejado de serlo: Entonces, con una inflación anual del 10 ó del 12 por 100, tras el proceso de deducciones de revisión (20, 2'5 y 15 por 100) el resultado hubiera sido, en cualquier caso, muy exiguo.

Mas esta situación no es actual. En 1977 se dice que la inflación ha alcanzado cotas de hasta el 30 por 100 o más. Con un porcentaje tan alto el -- promedio mensual del primer semestre será del 8'75 por 100 de quebranto soportable por la empresa. -- (236). A pesar de las reducciones de los distintos límites, la cuantía que, de existir cláusula revisora, se reconocería a favor del contratista sería de

más del 4 por 100 del precio del contrato; es decir no menor de 200.000 pesetas para un contrato de pesetas 5.000.000.

La idea de requerir el dictamen de la Junta -- Consultiva de Contratación Administrativa es acertada para tiempos no excesivamente inflacionarios. Se justifica porque, a pesar de la reducida revisión - que normalmente procedía, podía haber casos excepcionales en que, previsiblemente, sobrevendría un -

(236).-	Meses:	1	Inflación mensual:	2,5	} plazo computado
		2		5,0	
		3		7,5	
		4		10,0	
		5		12,5	
		6		15,0	
		7		17,5	
		8		20,0	
		9		22,5	
		10		25,0	
		11		27,5	
		12		30,0	

Inflación promedio de los seis primeros meses:

$$2'5 + 15 / 2 = 8'75 \text{ por } 100.$$

grave desajuste económico.

Por eso, hoy la única vía para proceder a revisión en contratos con duración inferior a seis meses es pedir el dictamen de la Junta Consultiva, aun en los casos de urgencia. Esa consulta se plantea por el Organismo contratante cuando *crea conveniente* la inclusión de la cláusula revisora. Si el contrato es urgente, el Organismo teme a la demora causada por la consulta, que, además, le puede resultar informada negativamente. Por lo cual le es más fácil alargar artificialmente el plazo de ejecución del contrato, adelantando el momento del comienzo y haciendo la recepción formal tiempo después de la real. Así, además, respecto de la Junta, se elude un control que, como tal, es siempre indeseado.

Por último, los *errores de salto* no son tenidos en cuenta por la normativa revisora ni en cuanto a la cuantía ni respecto de la duración.

4.4.- PARTICULARIDAD DEL UMBRAL DE REVISION EN LAS CONTRATAS DE OBRAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES.

El número 3 del artículo 1 del Decreto 1757/74 de 31 de mayo, que dispuso la aplicación a las Cor-

poraciones Locales de la normativa del Decreto 2/64 de 4 de febrero, permite la inclusión de cláusula - revisora en los contratos de obras de presupuesto - inferior a 5.000.000 de pesetas en los municipios - de población inferior a 20.000 habitantes de dere - cho.

Tan notable excepción, planteada en beneficio de la modestia de la contrata en aquellas Corpora - ciones locales, no tiene otra justificación (como - en tantas ocasiones) que el mero deseo del legisla - dor, pues la contrata modesta lo es siempre, inde - pendentemente de la importancia del lugar en donde se trabaje.

Junto con la excepción anterior se regula otra también notable: para la obtención del beneficio es - tabilizador se requiere que el incremento experimen - tado por el precio sea superior al 10 por 100 del - presupuesto de ejecución. (237).

(237).- Este porcentaje es un residuo histórico, cuya concre --
ción más reciente se ha plasmado en el apartado e) del
artículo 57 del Reglamento de Contratación de las Corpo -
raciones Locales de 9 de enero de 1953 (Véase en página
178).

SECCION QUINTA

SITUACION Y LOCALIZACION DE LAS ACTUACIONES ESTABILIZADORAS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE CONTRATACION

- 5.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.
- 5.2.- EL FORMALISMO EN LA CONTRATACION ADMINISTRATI
VA COMO CUESTION DE INTERES PUBLICO.
- 5.3.- LA PERFECCION DEL CONTRATO.
 - 5.3.1.- MOMENTO EN QUE SE PRODUCE.
 - 5.3.2.- EL *ITER CONTRACTUS*.
 - 5.3.2.1.- DUPLICIDAD DE FASES.
 - 5.3.2.2.- LA PUBLICACION DEL PROYECTO. NATURALEZA -
JURIDICA.
 - 5.3.2.3.- OFERTA Y ACEPTACION.
 - 5.3.2.4.- ADJUDICACIONES PROVISIONAL Y DEFINITIVA.
 - 5.3.3.- SITUACION EN EL *ITÈR CONTRACTUS* DE LA PRO -

BLEMATICA REVISORA.

5.4.- INSTRUMENTALIZACION CONTRACTUAL.

5.4.1.- DOCUMENTOS.

5.4.2.- PLIEGO DE CONDICIONES PARTICULARES.

5.4.2.1.- CONCEPTO.

5.4.2.2.- TRAMITACION.

5.4.2.3.- CONTENIDO.

5.4.2.4.- EFICACIA.

5.4.2.5.- LA CLAUSULA DE REVISION DE PRECIOS.

5.4.3.- MEMORIA.

5.4.3.1.- CONCEPTO.

5.4.3.2.- EFICACIA.

5.4.4.- PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TECNICAS.

5.4.4.1.- CONCEPTO Y CONTENIDO.

5.4.4.2.- POSIBILIDAD DE MENCIONES JURIDICAS.

5.4.4.3.- CONTRADICCION CON EL PLIEGO DE CONDICIONES.

5.4.5.- RELEVANCIA DEL ERROR PRODUCIDO POR CAUSA -
DEL ROPAJE DOCUMENTAL DEL NEGOCIO.

5.4.7.- SENTENCIA DE 19 DE FEBRERO DE 1975.

5.4.8.- SENTENCIA DE 17 DE ENERO DE 1974.

5.4.9.- ESCRITURA CONTRACTUAL.

5.4.9.1.- CONCEPTO.

5.4.9.2.- EFICACIA.

5.4.9.3.- CONTRADICCIONES ENTRE LA ESCRITURA Y EL -
PLIEGO DE CONDICIONES.

5.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.

En la yuxtaposición de temas de este trabajo - surge, como cuestión necesaria, la conveniencia de especificación del emplazamiento, en el espacio y - en el tiempo, del derecho revisor en la génesis del contrato.

Tal es el objetivo del presente tema. Se quiere dar con él una visión global, en el devenir procesal, de los hechos relativos al nacimiento y pervivencia del derecho revisor. Para ello, se estudian y contrastan —contraponiéndolos cuando sus propias contradicciones lo hacen necesario— los documentos susceptibles de llevar incorporado el derecho revisor: pliegos de condiciones, memoria, pliegos de prescripciones técnicas y escritura contractual. Tales documentos, en cuanto inordinados en el *iter contractus*, participan de los rigores ritualistas propios de la contratación administrativa -- con intensidad variable, de ahí que se haya considerado oportuno calibrar el alcance de sus posibles defectos formales, para medir su eficacia sobre la

cláusula revisora.

5.2.- EL FORMALISMO EN LA CONTRATACION ADMINISTRATIVA COMO CUESTION DE INTERES PUBLICO.

Es de resaltar el carácter formalista de la contratación administrativa, en contraste con los principios espiritualistas que dominan en la contratación privada. (238). Ello es debido al interés público que informa el servicio que la Administración contrata. (239).

El contenido de las normas de la legislación de contratación administrativa, formada de parte procesal y parte sustantiva, constituye una base legal con una finalidad de propósito: conseguir la elaboración del contrato administrativo con todas las garantías de imparcialidad para el administrado

(238).- La forma constituye un elemento esencial de la contratación administrativa, que contribuye, fundamentalmente, a caracterizar esta modalidad contractual.

Albi F.: *Los contratos municipales*, Valencia 1944
p. 101.

(239).- Sentencia de 2 de diciembre de 1969.

y de indispensable seguridad para la Administración. Ello se obtiene mediante el cumplimiento de los plazos y trámites que la normativa establece y que conducen al fin indicado por sus pasos contados: diferenciados períodos elaborativos, consistentes, sucesivamente, en la proposición, la oferta, la licitación en su caso, las adjudicaciones provisional y definitiva, el perfeccionamiento contractual y la natural exigencia de lo convenido.

Los contratos administrativos, además de su -- subyacente naturaleza contractual, conllevan pecu-- liares características, precisamente las que atribuyen condición administrativa. Estas se configuran -- en atención a que son normal instrumento para el -- ejercicio de potestades públicas.

Su régimen singular, aunque sea exorbitante -- del derecho común, no debe suponer privilegio para la Administración, pues está concebido como garantía de las funciones que a ella están atribuídas. -- (240).

Los requisitos de forma que presiden la generación y perfeccionamiento de los contratos administra

(240).- Sentencia de 9 de octubre de 1968.

tivos son ineludibles en cuanto salvaguardan los -- principios de libre concurrencia, publicidad y prerrogativa. (241).

El procedimiento de contratación tiende a garantizar el interés público mediante la articulación de los tres principios cardinales de toda licitación: la publicidad, la competencia y la igualdad de oportunidades. (242).

Es tal el rigorismo de la contratación administrativa, que requiere modulaciones: la solemnidad del procedimiento quiebra en cuanto los defectos -- formales que se produzcan no afecten al aspecto externo de la operación contractual. Es decir, en la relación negocial hay un ámbito interno, que contempla la recíproca vinculación de las partes y que sólo existe desde que el contrato nace, y un ámbito externo, que va dirigido a todos los administrados para garantizar a éstos que la Administración no -- procede arbitrariamente en la toma de sus decisiones. Este ámbito externo debe manifestarse en todo

(241).- Sentencia de 19 de febrero de 1975.

(242).- Sentencias de 29 de enero de 1974, 13 de junio de 1971, 17 de febrero de 1971 y 21 de mayo de 1968.

momento, pero muy especialmente, antes de la perfección del contrato, en el período o fase de adjudicación.

En tal sentido la opinión pública es especialmente sensible a una conducta clara de la Administración, que ha de ofrecer de sí misma una imagen sana. El crédito de la Administración es un valor en juego. Del prestigio de ella depende esencialmente el talante de los administrados en el cumplimiento de sus obligaciones ciudadanas.

Por eso, el procedimiento de contratación, debe ser sutil en el actuar, delicado en la captación de la voluntad del administrado y sumamente prudente en la toma de decisiones, para conseguir la máxima y constante confianza ciudadana. Este debe ser su primordial objetivo, pues de él, como una consecuencia fatal, nacerán los otros beneficios (suficiente concurrencia pública, saneamiento administrativo y económico, etc). El logro del máximo crédito ciudadano es, pues, una cuestión de interés público.

El rigor formalista, tantas veces indeseable, cumple a tal fin, un objetivo de gran entidad: el formalismo adquiere, por esta vía, por mediar el interés público, una carga positiva de la que ordina-

riamente carece.

Siendo esto así, claro ha de resultar también que cuando el rigor formalista del procedimiento -- contractual (o de cualquier otro) no reporte beneficio al interés público, no deberá mantenerse. Este es el sentido de la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 1972 indicativa de que una interpretación literalista restrictiva, en cuanto conduzca a la conclusión de no admitir una licitación formalmente defectuosa, pero de contenido perfecto, va en contra del principio de concurrencia.

5.3.- LA PERFECCION DEL CONTRATO.

5.3.1.- MOMENTO EN QUE SE PRODUCE.

Dispone el artículo 32 de la L.C.E. (artículo-109 del R.G.C.), que "la aprobación o adjudicación definitiva por la Autoridad competente perfeccionará el contrato".

De la adjudicación definitiva se derivan, en consecuencia, dos efectos inmediatos:

- 1) El nacimiento del contrato,
- 2) El fin de la serie de actos separables y el subsiguiente comienzo de los actos negociales.

5.3.2.- EL *ITER CONTRACTUS*.

5.3.2.1.- DUPLICIDAD DE FASES.

"La forma es fundamental..., y la coincidencia de voluntades ha de producirse, necesariamente, con sujeción a un rito inalterable, determinado por la Ley de modo casuístico, y cuya infracción sería determinante de nulidad". (243).

El proceso encaminado a la perfección del contrato es el *iter contractus*, en el cual se produce la integración de la voluntad de la Administración. Presenta una primera fase de maduración interna y - una segunda, coincidente con su exteriorización o - manifestación exterior de cara a un administrado o a una pluralidad de administrados a fin de suscitar en ellos el deseo de concurrencia contractual hacia el proyecto.

En este caminar, el desarrollo de todo el recorrido evolutivo de un expediente contractual alcanza uno de sus puntos claves cuando, estando completo el proyecto pretendido, es aprobado o, por mejor de

(243).- Albi F.: *Ob. cit.*, p. 144.

cir, empleando terminología de rigurosa técnica interventora, *se autoriza el gasto*.

El momento de autorización del gasto (artículo 24 de la L.C.E.) cierra el ciclo de confección del proyecto, y abre el de la fase de adjudicación, en sentido amplio.(244).

Aquella primera fase de formación interna de la voluntad es en toda su integridad una concatenación de actos separables, que carecen de eficacia por sí mismos de cara al administrado. Si entonces la Administración decidiera abandonar o detener el proyecto ninguna consecuencia jurídica se derivaría respecto de posiciones contractuales aún no sobrevenidas. Pero aunque tales actos carezcan de eficacia en el momento de ser emitidos, la adquieren por

(244).- "El expediente de contratación terminará mediante resolución motivada del órgano de contratación competente, aprobando el pliego de cláusulas administrativas particulares y la apertura del procedimiento de adjudicación. Salvo que las normas de desconcentración establezcan otra cosa, la resolución aprobatoria del expediente de contratación comprenderá también la aprobación del gasto".

virtud de la relación negocial en proyecto, en cuanto nacida. Es decir, una vez existente el contrato, aquellos actos previos, que por sí mismos no tenían virtualidad jurídica, toman *a posteriori* plena eficacia: la existencia del contrato, que origina en su desarrollo actos negociales, da vida plena a los actos separables.

Mas si la primera fase del *iter contractus*, no deja lugar a dudas respecto de su naturaleza separable, la determinación del carácter de la segunda, - de exteriorización de la voluntad, resulta bastante más problemático.

Este segundo período comprende todas las actuaciones conducentes a la adjudicación del contrato.

En ellas hay un afán de garantía de salud del procedimiento (245), según voluntad de la Ley de -- Contratos del Estado, que consagra como principio -

(245).- Art. 29 L.C.E.: "Las subastas se anunciarán en el Boletín Oficial del Estado con una antelación mínima de..."

Art. 37 L.C.E.: "el órgano de contratación deberá consultar, (en los casos de contratación directa), antes - de realizar la adjudicación, al menos a tres Empresas...".

esencial el de *publicidad y concurrencia*. Así, su artículo 13 dispone: "los contratos... se celebrarán, salvo las excepciones establecidas por la legislación de Contratos del Estado, bajo los principios de *publicidad y concurrencia*".

5.3.2.2.- LA PUBLICACION DEL PROYECTO. NATURALEZA JURIDICA.

El primer problema que salta a la vista es la necesidad de determinación de la naturaleza jurídica de la publicación de las posturas de la Administración: ¿Tiene la publicación los caracteres de la oferta?. ¿Es la publicación una oferta?.

Si la "oferta es la propuesta de contrato que una persona hace a otra" (246), lo primero que puede pensarse es que la Administración ha realizado una oferta. Ello tendría la consecuencia, —importantísima consecuencia— de que la Administración habría de mantener su postura en cuanto fuere válidamente aceptada por alguna de aquellas personas a

(246).- Albaladejo M.: *Derecho civil, II, Derecho de obligaciones*, Parte General, Barcelona 1970, p. 273.

quien fue dirigida; con lo cual, la capacidad de --
 elegir contratista quedaría sumamente restringida ;
 prácticamente desaparecían las facultades discrecio-
 nales de la Administración en figuras tales como el
 concurso o el concurso-subasta, lo que, precisamen-
 te, es contrario a la naturaleza de tales figuras :
 "La apreciación discrecional es una nota cualifica-
 tiva del concurso...", "permitiendo a la Administra-
 ción declarar desiertos los concursos aun cuando ha-
 yan acudido licitadores aptos, facultad inmanente a
 la misma esencia del concurso, en el que la Adminis-
 tración debe tener en cuenta todas las condiciones-
 y circunstancias que concurren, no atendiendo exclu-
 sivamente al menor precio". "...la discrecionalidad,
 enseña la ley jurisdiccional, es una libertad-
 de apreciación que por estar atribuída por el Orde-
 namiento Jurídico, en algunos casos, a la Adminis-
 tración, convierte a ésta en árbitro exclusivo del-
 supuesto para el cual tal discrecionalidad es reco-
 nocible". (Sentencia de 17 de febrero de 1971)(247).

¿Cómo, pues, se armoniza la idea de discrecio-

(247).- La Sentencia de 31 de marzo de 1975 se pronuncia en el
 mismo sentido.

nalidad, consustancial con la necesidad de publicación que ha de realizar la Administración a fin de conseguir concurrencia?

Se armoniza, simplemente, porque la publicación de la voluntad contractual administrativa, de oferta sólo tiene la apariencia.

Un requisito esencial de la oferta es el de -- que ella ha de ser una manifestación completa de voluntad del declarante. Completa en el sentido de -- reunir los elementos suficientes como para que la -- persona a quien va dirigida, tomando aquella declaración, formule la suya, simplemente aceptando; es decir, el perceptor de la declaración (recepticia) -- de la Administración habría de manifestar su asentimiento, sin necesidad de declaración propia complementaria, para ya, desde ese momento, dar vida al -- contrato.

En este sentido es significativa la Sentencia de 29 de mayo de 1945: "La declaración de la voluntad por parte del oferente ha de manifestarse de modo que inequívocamente revele el propósito de vincularse contractualmente, con los correspondientes requisitos de consentimiento (con capacidad), objeto, causa, y de forma tal que pueda quedar perfecto el contrato por la simple adhesión de la otra parte".

Así, si la publicación de la voluntad administrativa fuera una oferta, la simple aceptación de un contratista perfeccionaría el contrato, y sería en este momento en el que concluiría la fase de los actos separables.

Pero no es así, pues "la convocatoria previa no implica una oferta al público en sentido técnico, sino el cumplimiento del principio de publicidad entre los administrados para su más amplia información" (248).

De ello se infiere que en el *iter contractus* la Administración no hace oferta alguna, será el contratista quien la haga. (249). La Administración hace un llamamiento indeterminado, de cara a los administrados, que produce en ellos una mera expectación latente hasta el momento de la perfección del contrato. (250).

(248).- Sentencia de 21 de mayo de 1968.

(249).- Boquera Oliver J.M.: *La selección de contratistas*, Madrid 1963, p. 52.

(250).- En el primer momento de la generación del contrato, la Administración municipal determina, libremente, el contenido y las condiciones del mismo, formula su voluntad,

"La oferta está constituída por las proposiciones de los licitadores, a los que, en su caso, prestará su aceptación, mediante la adjudicación definitiva, la Administración". (251).

5.3.2.3.- OFERTA Y ACEPTACION.

"La Administración ha manifestado estar dispuesta a contratar con quien le presente una oferta no sólo aceptable, sino la más aceptable entre todas las que se presenten. Esto naturalmente, no vincula a la Administración, que se ha limitado a manifestar su propósito de contratar. Ahora bien, las respuestas que a continuación se reciben sí son ya ofertas de contrato". (252).

y la ofrece al conocimiento público, para que puedan producirse y manifestarse otras voluntades coincidentes entre las cuales habrá de seleccionarse la que constituirá el segundo elemento personal del contrato.

Albi F.: *Los contratos municipales*, Valencia 1944
p. 131.

(251).- Sentencia de 21 de mayo de 1968.

(252).- González-Berenguer Urrutia J.L.: *La contratación administrativa*, Madrid 1966, p. 170.

En los contratos administrativos, por exigencia misma del procedimiento para la contratación, -deviene regla lo que en otros contratos es supuesto infrecuente: la separación de los momentos de oferta y aceptación. Así, anunciado por la Administración su propósito de otorgar un determinado convenio, las ofertas a ella deben ser hechas de un modo anticipado, con un plazo preestablecido, y sólo llegan a ser aceptadas después de los trámites supuestos para las adjudicaciones provisional y definitiva. (253).

Es perfectamente trasladable al ámbito administrativo la solución que la dogmática común atribuye en el orden civil a tal discordancia: el oferente -no queda (por su simple oferta) obligado al contenido de la misma, pero puede la oferta alcanzar determinados efectos jurídicos, particularmente en caso de prematuro desistimiento, con la obligada consecuencia de indemnizar daños y perjuicios, en virtud de la llamada *culpa in contrahendo*. Por ello, tanto la Administración como los empresarios pueden --desistir antes de la perfección del contrato.

(253).- En tal sentido, véase Sentencia de 9 de octubre 1968.

En tal caso, las consecuencias para el postor, no pueden suponer más responsabilidades que las derivadas de *culpa in contrahendo*, como es norma en -- el régimen contractual, y NO las derivadas del in-- cumplimiento del contrato.

El período de tiempo comprendido entre la convocatoria para el concurso y el día señalado para la apertura de las proposiciones responde a la conveniencia del otorgamiento de un plazo suficiente para decidir a los interesados en la concurrencia.- La serie de actuaciones que durante este tiempo se produce sigue dentro de la línea de los actos separables (presentación de ofertas, constitución de la Mesa, apertura de proposiciones, afianzamientos, - etc.).

5.3.2.4.- ADJUDICACIONES PROVISIONAL Y DEFINITIVA.

La adjudicación provisional, como acto relevante del *iter contractus*, tampoco tiene la eficacia de perfeccionar el contrato. En su virtud, el adjudicatario no adquiere derecho alguno frente a la Administración (artículo 31 L.C.E.) (254) (255).

(254).- "La adjudicación provisional no crea derecho alguno en

Podría pensarse que tal disposición está en -- contradicción con el artículo 1256 del Código civil ("la validez y el cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratan -- tes"), pero no es así, ya que tal norma supone la -- existencia de un contrato perfecto y no lo es el administrativo mientras no dé su consentimiento la -- Autoridad competente. (256).

En este orden de ideas, es la adjudicación de-

favor del adjudicatario, que no los adquirirá frente a la Administración mientras esta adjudicación no tenga -- caracter definitivo por haber sido aprobada por la Autoridad competente".

(255).- Sin embargo, para González-Berenguer la adjudicación -- provisional produce efectos en cuanto vincula al órgano contratante hasta el punto de obligarle a adjudicar de -- finitivamente si se han cumplido las exigencias lega -- les.

González-Berenguer Urrutia J.L.: *La contratación administrativa*, Madrid 1966, p. 193 y ss.

(256).- Sentencia de 31 de junio de 1966.

(257).- Sentencia de 24 de junio de 1975: "La adjudicación definitiva es el acto mediante cuya concurrencia se comple-

finitiva la que da nacimiento al contrato. (257).

5.3.3.- SITUACION EN EL ITER CONTRACTUS DE LA PROBLEMATICA REVISORA.

No es el objeto de este trabajo entrar, por tentador que ello sea, en el estudio de los requisitos de la adjudicación definitiva ni (como tampoco se hizo con los actos que la precedieron) estudiar el desarrollo del contrato. Lo que aquí se pretende es situar en el tiempo la problemática de la revisión de precios o de las figuras similares, tal como la actualización de precios.

Por esta razón han de hacerse las siguientes precisiones:

1. La actualización de precios tiene la condición de acto separable, en cuanto que se trata de la puesta al día del presupuesto tiempo antes de la adjudicación definitiva.

2. La aprobación de la llamada cláusula de re-

ta el proceso de formación de la voluntad de la Administración pública y expresa así el consentimiento negocial, en concordancia respecto del artículo 1254 del Código civil".

visión de precios es también un acto separable, ya que ha de incluirse en el proyecto (pliego de cláusulas administrativas particulares y memoria) antes de la publicación por la Administración de su voluntad de contratar. Ello, en virtud de normas de derecho necesario.

3. La inclusión de la cláusula de revisión de precios en la escritura contractual (administrativa o pública) NO es un acto separable, sino negocial, ya que la escritura se confecciona después de que haya nacido el contrato.

4. Las aplicaciones prácticas de la cláusula de revisión de precios, es decir, la extensión de certificaciones y las incidencias de éstas, son actos negociales no separables.

5. No son separables las interpretaciones de la cláusula realizadas por el Organo de contratación de acuerdo con el artículo 18 de la L.C.E., pero sí lo son las interpretaciones de los actos que dieron lugar a la cláusula.

6. No son separables, en ningún aspecto, las cláusulas de estabilización distintas de las de revisión de precios.

5.4.- INSTRUMENTALIZACION CONTRACTUAL.

5.4.1.- DOCUMENTOS.

En el proyecto de contratación figurará una serie de documentos de variables contenido y efica --cia. A los efectos de este trabajo, tienen especial trascendencia los siguientes:

1. Pliego de condiciones particulares,
2. Memoria.
3. Pliego de prescripciones técnicas particulares.
4. Escritura contractual.

Los tres primeros documentos vienen ordenados por el artículo 22 de la L.C.E., referido a la formación de los proyectos de obras. Esta disposición se generaliza a los contratos de gestión de servi -cios y de suministro por virtud de los artículos 67 y 84 de la L.C.E. Además, los pliegos de condicio -nes y de prescripciones están regulados, con carác -ter general, por los artículos 14 y siguientes de -dicha Ley. La escritura contractual se menciona --específicamente para cada contrato (con mala técni -ca legislativa, pues puede hacerse abstracción de -las triples reiteraciones, sintetizando las concor-

dancias en una sola norma situada en la parte general de la Ley y de su Reglamento) por los artículos que se citan en la parte dedicada por este trabajo a la escritura contractual.

5.4.2.- PLIEGO DE CONDICIONES PARTICULARES.

5.4.2.1.- CONCEPTO.

Los pliegos de condiciones son tratados por la legislación de contratos administrativos con terminología diversa, y confusa por falta de método.

En ocasiones se hace mención de los pliegos de cláusulas para referirse a las condiciones de cualquier contrato (art. 35 del R.G.C.). Otras veces se distinguen y precisan denominaciones, llamando a pliegos de cláusulas administrativas sólo a los de los contratos de obras (art. 82), pliegos de cláusulas de explotación a los de los contratos de gestión de servicios (art. 211) y pliegos de bases a los de los contratos de suministro (art. 241). Pero sucede también que estos términos son ambiguos en la redacción del art. 14 de la L.C.E. (art. 34 del R.G.C.), donde no queda claro si las tres denominaciones son indistintas para cualquier contrato.

La confusión se mantiene cuando normativamente se hace distinción entre los pliegos de cláusulas administrativas particulares y los de cláusulas administrativas generales.

Por ello, convencionalmente, a los efectos de este trabajo, se sistematizarán las denominaciones de los correspondientes documentos de la siguiente manera:

Se empleará *Pliego de condiciones* (258) para hacer referencia al documento de cualquier contrato de la Administración que incluya "pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones que asuman las partes" (en definición del artículo 14 de la L.C.E.). Tal documento se denominará *pliego de cláusulas administrativas*, *pliego de cláusulas de explotación* y *pliego de bases*, respectivamente, para cada uno de los contratos de obras, de gestión

(258).- Los *Pliegos de Condiciones* particulares (*Pliegos de cláusulas administrativas particulares*, según les llama la Ley) constituyen el documento base del contrato, con arreglo al cual se ha de cumplir éste.

Villar Palasí J.L.: *Lecciones sobre contratación administrativa*, Madrid 1969, p. 62.

de servicios y de suministro.

Los pliegos serán generales cuando tengan la condición de reglamentos de validez general para los "contratos de un objeto análogo" (art. 16 de la L.C.E.) (259). En otro caso, serán particulares. (No se observa la existencia de una especial razón para en cada mención hacer indicación de si el pliego referido es particular o general. Si los pliegos generales son la excepción, por su condición de reglamentos, y su número es obviamente reducido, parece natural que respecto de los particulares no sea necesario especificar su condición de tales. Para hacer la distinción bastará con mencionar el carácter de general del pliego que lo sea).

(259).- Los Pliegos de condiciones generales pretenden garantizar cláusulas contractuales de salvaguardia que, ya experimentadas, pongan a la Administración a salvo de sorpresas desfavorables y que le permitan evitar la heterogeneidad de obligaciones que derivarían del dato de que cada funcionario competente pudiera acordar contenidos contractuales absolutamente diversos.

Villar Palasí J.L.: *Lecciones sobre contratación administrativa*, Madrid 1969, p. 58.

5.4.2.2.- TRAMITACION.

Las formalidades en la redacción y aprobación de los pliegos son "técnicas en garantía del principio de legalidad" (260).

La aprobación corresponde al órgano de contratación competente (art. 14 L.C.E.); es decir, a los Jefes de los Departamentos ministeriales, que "son los órganos de contratación del Estado" (art. 7º L.C.E.). Esa condición podrá ser objeto de delegación y de desconcentración. Los legítimos representantes de los Organismos autónomos pueden, asimismo, celebrar contratos y, por lo tanto, aprobar los pliegos de condiciones. (261).

La aprobación deberá realizarse, junto con el expediente, antes de la apertura del procedimiento de adjudicación (art. 24 L.C.E.). Para ello, deberá

(260).- Villar Palasí J.L.: *Lecciones....*, p. 56.

(261).- "La facultad para celebrar contratos corresponde a los legítimos representantes del Organismo, según su Ley constitutiva, pero necesitarán autorización previa para aquellos de cuantía superior a 10.000.000 de pesetas".- (D.F. 2ª.a) de la L.C.E.).

haberse confeccionado por el Servicio competente - (art. 82 del R.G.C.) con los informes de la Asesoría Jurídica y de la Intervención del Estado (artículo 24 L.C.E.). Cuando hayan de contener estipulaciones contrarias a los pliegos de condiciones generales deberá informar con carácter preceptivo, previamente, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

5.4.2.3.- CONTENIDO.

Las declaraciones contenidas en ellos no podrán ser modificadas por los correspondientes contratos (art. 14 L.C.E.). Contendrán las declaraciones que sean específicas de cada contrato, y de su forma de adjudicación, las nuevas que se precisen por no figurar en el pliego de condiciones administrativas generales que resulte de aplicación o por estar en contradicción con algunas de ellas, y las que figurando en aquél no hayan de regir por causas justificada en el contrato de que se trate (artículo 36 R.G.C.).

En concreto, de las precisiones a contener por los pliegos de condiciones señaladas por los artículos 82, 211 y 242 y siguientes del R.G.C., interesa

aquí resaltar las siguientes:

1. Contrato de obras.- El pliego de cláusulas administrativas particulares habrá de contener la "cláusula de revisión del precio estipulado, en su caso" (artículo 82 R.G.C.).

2. Contrato de gestión de servicios.- El pliego de cláusulas de explotación deberá especificar las "tarifas máximas y mínimas que hubieren de percibirse por los usuarios, con descomposición de sus factores constitutivos, y procedimientos para su revisión" (artículo 211 R.G.C.).

3. Contrato de suministro.- El pliego de bases indicará la "cláusula de revisión de precios, en su caso, si se trata de contratos de fabricación a los que alude el número 3 del artículo 237" (artículo 244 del R.G.C.); es decir, si se trata del contrato, llamado de suministro-fabricación, respecto del "que la cosa o cosas que hayan de ser entregadas -- por el empresario deban ser elaboradas con arreglo a características peculiares fijadas previamente -- por la Administración".

La inclusión de la cláusula de revisión de precios en los pliegos de condiciones está específicamente señalada por las siguientes disposiciones: -- Artículos 1 y 3 del Decreto-Ley de 4 de febrero de

1964; artículo 1 del Decreto de 11 de marzo de --
1971.

5.4.2.4.- EFICACIA.

"Los Pliegos particulares constituyen la norma fundamental del contrato, a través de la cual el contenido contractual se determina para cada caso y se definen las prestaciones de ambas partes. Se caracterizan por ser una verdadera ley contractual, con preferencia de aplicación a cualquier otra norma..." (262).

Las cláusulas pactadas obligan como *lex inter partes* (263). La contratación administrativa se rige, en primer término, como norma fundamental por el pliego de condiciones particulares. En segundo término procede la aplicación de lo acordado en la escritura contractual. En defecto de ambos documentos será aplicable las disposiciones de la normati-

(262).- Villar Palasí J.L.: *Lecciones...*, Madrid 1969, p. 63.

(263).- Sentencia de 20 de noviembre de 1974.

va legal (264).

El pliego de condiciones es la Ley del contrato y a él han de ajustarse las partes. (Sentencia de 4 de mayo de 1968) (265). La eficacia de lo expuesto viene dada por la especial peculiaridad de la contratación administrativa, en que los licitadores han de aceptar las posturas de la Administración mediante adhesión (266) pura y simple a todo el clausulado. Ello implica que los licitadores, por

(264).- Sentencia de 20 de marzo de 1972: "La contratación administrativa, no obstante sus especiales características, tiene, como nota común con la ordinaria civil o mercantil, la de ser ante todo un concierto de voluntades en el que las normas fundamentales son, en primer término, las acordadas por la Administración y el contratista, - es decir, las cláusulas del pliego de condiciones particulares aceptadas por éste y las del contrato firmado - por ambas partes y sólo para lo que no haya sido previsto en ambos documentos se aplicarían las normas supletorias reguladoras de la contratación".

(265).- En el mismo sentido, Albi F.: *Ob. cit.*, p. 132.

(266).- Sentencia de 15 de junio de 1972: "En la más moderna - concepción del contrato administrativo... el contratis-

el mero hecho de serlo, aceptan plenamente el pliego de condiciones particulares, cuyo contenido, por tanto, tiene un valor normativo indudable y claro - (267), por lo cual todas las circunstancias que hayan de regir en la relación contractual necesariamente han de quedar recogidas en los respectivos pliegos (268).

ta ha dejado de ser un titular de intereses antagónicos a los de la Administración para convertirse en un colaborador voluntario de la misma, aunque no se muestre -- desinteresado; en esta colaboración se entra, por cierto, contando de antemano con la voluntad predominante - de los Entes públicos, en cuanto, en cierta forma, el - contrato administrativo puede considerarse un contrato - de adhesión o un contrato-tipo".

(267).- Sentencia de 3 de marzo de 1966: "por cuanto éstos (los licitadores) y por el mero hecho de serlo (licitadores), se someten inexcusablemente con la presentación de su proposición al pliego, que llega a constituir, si no - verdadero derecho objetivo, un modo de bloque normativo, cual ocurre con la contratación civil de los denominados contratos de adhesión".

(268).- Véase en este sentido, Dictamen del Consejo de Estado , número 33842, de 4 de marzo de 1965.

Esta trascendencia instrumental es el motivo - de que, en defensa del interés público, no se puedan introducir modificaciones en tal documento (269). La escritura contractual no debe alterar las cláusulas de aquél, precisamente por razones de interés público, ya que el conocimiento de nuevas posiciones por otros posibles licitadores antes de la adjudicación hubiera podido influir en la formación de la voluntad de éstos y en la consecuente obtención de condiciones más favorables para la Administración. (270). Así se consigue el debido respeto al esencial principio de publicidad y concurrencia, por un lado (artículo 13 L.C.E.) y al de buena adminis-

(269).- Dada la importancia esencial de la forma en la contratación administrativa, y el carácter de garantías para el interés público que ofrecen los requisitos establecidos por la Ley, es evidente que los mismos, (Pliegos de condiciones) cuando sean determinados por leyes estrictamente administrativas, no podrán ser alterados, en ningún caso, por la Administración.

Albi F.: *Los contratos municipales*, Valencia 1944
p. 135.

(270).- Sentencia de 28 de septiembre de 1973.

tración por otro (artículo 3 L.C.E.).

Del mismo modo el pliego será el documento en todo caso prevalente sobre cualquier otro de los -- del contrato. Esa prevalencia es válida respecto de documentos tales como la Memoria y pliego de pres -- cipciones técnicas (271) (272).

(271).- Junta Consultiva. Informe 58 de 4 de marzo de 1975: "El hecho de que cláusula del pliego de prescripciones técnicas dé derecho al contratista a la revisión de pre -- cios está en contradicción evidente con la no inclusión en el pliego de condiciones administrativas particula -- res de cláusula alguna de revisión de precios. Es indudable que a efectos de resolver la contradicción es el último pliego el que debe prevalecer por ser el que, in dudablemente da al contrato verdadera eficacia y virtua lidad jurídica".

(272).- Sentencia de 21 de abril de 1970, confirmatoria de otra de la Audiencia Territorial de Albacete: "... el recu -- rrente, por el mero hecho de concurrir a la subasta ... se sometió también a todas las demás condiciones conte -- nidas en el pliego, y no hay duda de que se infringiría el principio de derecho que prohíbe ir contra los actos propios al admitir que quien inicialmente se sometió, -

5.4.2.5.- LA CLAUSULA DE REVISION DE PRECIOS.

A).- CLASES.

Conceptualmente, desde el punto de vista del objeto, sería posible crear una variedad infinita de cláusulas: cláusula oro, trigo, etc. etc.

sin protestar, a todas y cada una de las condiciones del pliego, tomando parte en la subasta..., pudiera después de estos actos propios impugnar parcialmente el pliego de condiciones, puesto que ello llevaría la consecuencia de que la Ley de la subasta no sería el pliego sino la conveniencia de las partes, rompiendo así toda confianza en la seguridad jurídica, sobre todo cuando ésta dimana del transcurso de unos plazos preclusivos (artículo 24 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales), que convierten en firme y consentido todo acto administrativo no recurrido en tiempo y forma".

"Por lo tanto, consentido y firme el pliego de condiciones por las que la subasta habría de regirse, éste se convirtió en ley del contrato, tanto para el contratista privado -administrado- como para el público -Administración-, puesto que así lo proclama el artículo -

Si bien, todas ellas, analizadas desde el punto de vista de su forma contractual, puede ser re - conducidas a sólo dos categorías:

1. Cláusulas de *principio o de variación* (273)

21 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones- Locales aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953, sin que pueda tenerse en cuenta sólo una parte fragmentaria del pliego, ya que si al recurrente le afectan los artí culos 12 y 13, no es improbable que a otro adjudicata - rio le afectasen otras condiciones de las contenidas en él, que también podría impugnar cuando tuviera por con - veniente, convirtiendo así una contratación eminentemen te formalista, -cual es la administrativa-, en algo -- inestable, anárquico y sometido a la voluntad de los ad ministrados; por lo tanto, es preciso concluir afirman - do la firmeza e inimpugnabilidad del pliego de condicio nes en el presente contencioso, sin que quepan contra él ataques frontales" .

(273).- Laubadère A.: *Traité....*, Tomo II, p. 291 y ss.

"que se limitan a precisar las condiciones que --
abren el derecho del contratista a la revisión de -
precios" (274) sin que se especifique ninguna otra-
estipulación aclaratoria ni se indiquen los crite -
rios objetivos adecuados a aplicar, en su caso.

"Son las que precisan exactamente las condicion
es en las cuales habrá revisión, pero no las moda-
lidades exactas de esta revisión" (275).

Estas cláusulas tuvieron un cierto predicamen-
to en Francia, de donde son originarias y trascen -
dieron a la normativa legal. (276).

Sin embargo, hubo siempre un alto grado de di-
ficultad en su aplicación, por la influencia de la
subjetividad de las partes del contrato cuando lle-
gaba el momento de proceder a hacer la evaluación -
inflacionaria. La polémica ordinariamente se termi-
naba por el órgano judicial.

(274).- Waline M.: *Ob. cit.*, p. 23.

(275).- Baradez P.: *Les Clauses de Revision de Prix dans les --*
Marchés de Fournitures, Dijon 1933, p. 161.

(276).- Véanse:

Waline M.: *Ob. cit.*, p. 25.

Laubadère A.: *Ob. cit.*, p. 303 y 296.

"Las cláusulas de *principio* resultaban muy problemáticas en su aplicación, pues, al no haberse -- prefijado criterios de evaluación, *a posteriori* -- eran inevitables los desacuerdos y las discusiones interminables con los contratistas" (277).

2) Cláusulas *automáticas*, o de *revisión propia*mente dichas (278).

Cláusulas automáticas son las que determinan a la vez las condiciones de revisión y las reglas precisas a seguir para el cálculo de los nuevos precios por la aplicación de fórmulas algebraicas cuyos componentes son los diferentes elementos del -- precio (279) y están fijadas en el contrato en todos sus detalles (280).

Desde el punto de vista de los sujetos intervinientes en el contrato las cláusulas pueden ser:

1) *Unilaterales*, en cuanto sólo contemplan la posición de una de las partes. Tales suelen ser las cláusulas organizadas para corregir sólo la infla -

(277).- Baradez P.: *Ob. cit.*, p. 205.

(278).- Laubadère A.: *Ob. y P. citadas*.

(279).- Waline M.: *Ob. y P. citadas*.

(280).- Baradez P.: *Ob. cit.*, p. 220.

ción.

2) *Bilaterales* (281) o *reversibles* (282), es decir, aplicables tanto en el caso de alza de precios como en el de baja.

De acuerdo con la fuente las cláusulas pueden ser expresas o tácitas.

1.- Serán *expresas*, cuando, habiendo de figurar literalmente entre las estipulaciones contractuales, hayan nacido por vía de pacto, con o sin pronunciamiento legal superpuesto.

2.- Serán *tácitas* cuando sean sobreentendidas en los contratos por haberlo así dispuesto una ley. (283).

(281).- La segunda característica de la revisión de precios en la actualidad es su *bilateralidad*.

García de Enterría E. y Fernández T.R.: *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*, T. I, 2a edic. Madrid 1975, p.520.

(282).- Baradez P.: *Ob. cit.*, p. 305 y 306.

(283).- El derecho revisor no debe nacer de una estipulación especial incluída en los Pliegos, según criterio de la Administración, sino de una norma a promulgar que reconozca este derecho a los contratistas.

Monedero Gil J.I.: *Ob. cit.*, p. 413.

B).- SISTEMA VIGENTE.

El sistema español corresponde al de cláusulas *automáticas, reversibles y expresas*.

El automatismo es sin duda el más idóneo.

En cuanto a la reversibilidad resulta, por razón del camino definido de la inflación, en absoluto inoperante.

Más criticable, es, desde luego, la necesidad de que las cláusulas sean expresas. Este sistema, no es el más adecuado, porque es fuente de desigualdades y de conflictos.

Las desigualdades nacen del hecho de que contratos de la misma naturaleza puedan no seguir idéntica línea, y los conflictos, porque en múltiples ocasiones las cláusulas se formulan incorrectamente, con los más dispares defectos.

Dado que, por lo demás, ningún daño hay en que se establezca legalmente la regla de cláusulas tácitas y se permita la excepción pactada, las cláusulas debieran nacer *ex lege*. (284) (285).

(284).- En este mismo sentido se pronuncia Ariño Ortiz (*Ob.cit.*

p. 365): "las normas sobre revisión de precios dan derecho a la revisión en todo caso, aun cuando no hayan sido incluidas en el contrato cláusulas que las recojan.-

Pero actualmente la revisión de precios no se presume ni surge *ex lege*, sino que es sólo una posibilidad que surge *ex contractu*: es decir, no cabe revisión sino aparece incluida la correspondiente cláusula en cada pliego de condiciones particula --

El derecho a la revisión debe nacer *ex lege*..."

(285).- Este planteamiento, según el cual no hay derecho a la revisión si ésta no se ha pactado expresamente, dista mucho de ser satisfactorio, ya que deja la decisión de principio en manos de la Administración exclusivamente, lo cual está muy lejos de beneficiar el interés público, aunque otra cosa pueda parecer, pues en tales casos el contratista tratará de preservarse del proceso inflacionista operando sobre precios más altos o rebajando la calidad de los materiales empleados con resultados finales idénticos o, incluso, más perjudiciales para el ente público contratante que los de una revisión controlada.

García de Enterría E. y Fernández T.R.: *Curso de Derecho administrativo*, Tomo I, segunda edición, Madrid 1975, p. 510 y 520.

res (286).

Efectivamente surge *ex contractu*, pero en los casos y condiciones previstos en la norma revisora, la cual se superpone al pacto. Hay, pues, una superposición de fuentes que actúan en distinto plano 1) *ex lege* y 2) *ex contractu*. (287).

En cualquier caso, tal como están las cosas, en el régimen vigente no cabe revisión de precios si no existe una cláusula en el contrato que lo autorice. Es necesario atenerse al precio pactado, que no puede ser revisado, salvo que así lo prevea una cláusula incluida expresamente en el contrato y específicamente para él. No habiéndola, el precio es intangible, ya que cualquier elevación del mismo no sólo sería contraria a derecho y perjudicial para la Administración, sino además, lesiva para los derechos de los empresarios licitadores que no fueron adjudicatarios por haber formulado proposiciones -- más elevadas que quien, después de la adjudicación, se beneficiaría de la revisión de precios (288).

(286).- Consejo de Estado, 13 de julio de 1971.

(287).- Véase, en Capítulo III, 3.5.10: *Fuentes*.

(288).- Consejo de Estado, 14 de julio de 1971.

La inclusión de la cláusula en el pliego de -- condiciones debe ser expresa. No hay p~~re~~venidas en - la Ley cláusulas de revisión tácitas en los contratos del Estado (289). Por el contrario, el principio de "riesgo y ventura" excluye la posibilidad de tener en cuenta resultados económicos desfavorables para el contratista si no está expresamente previsto que hayan de ser soportados por la Administra -- ción (290).

Sólo la inclusión de la fórmula polinómica en el pliego de cláusulas particulares, previa resolución motivada por el Organo de contratación (291) - puede dar pleno valor a la cláusula de revisión de precios (292).

(289).- La revisión de los precios ha resultado condicionada -- después, por el p~~re~~juicio dogmático-privado con que ha sido redactada la L.C.E., a la inclusión de cláusula - que así lo establezca.

Villar Palasí J.L.: *Ob. cit.*, p. 237.

(290).- Consejo de Estado 14 de julio de 1971.

(291).- Véase la Sección 6a del Capítulo III.

(292).- Junta Consultiva. Informe 22, de 20 de julio de 1973.

5.4.3.- MEMORIA.

5.4.3.1.- CONCEPTO.

En la memoria se razonará por el Director del proyecto la inclusión de la cláusula revisora y la correspondiente fórmula polinómica (art. 1, Decreto 461/1971, de 11 de marzo).

Es un documento que tiene como finalidad esencial la de servir de justificación del contrato en gestión. "Serán factores a considerar en la Memoria los económicos, sociales, administrativos y estéticos, así como las justificaciones de la solución adoptada en sus aspectos técnico y económico y de las características de todas y cada una de las obras proyectadas. Se indicarán en ella los datos previos, métodos de cálculo y ensayos efectuados" (art. 54 R.G.C.). El contenido, es, pues, amplio. Tiene en consecuencia, una finalidad motivadora del acto administrativo.

5.4.3.2.- EFICACIA.

Tanto en el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales como en la Ley de Contratos -

del Estado la memoria es un documento que se genera en las actuaciones administrativas preparatorias -- del contrato, por lo que tiene la condición de acto separable. Su eficacia se limita al ámbito interno de los órganos administrativos (293).

También la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sostiene que la finalidad de la memoria sólo se encamina al mejor conocimiento de la Administración y no es base para la contrata, por lo que no cabe admitir al contratista reclamación alguna fundamentada en tal documento (294).

Sin embargo, la Sentencia de 19 de febrero de 1975, de la Sala 4a, ha dado un giro, si no completo sí apreciable, a tal concepción. Estima dicha -- Sentencia que la memoria "supone la superior ordenación", del proyecto al que inspira. La memoria, -- además, se desarrolla en otros elementos del proyecto, como planes de conjunto y detalle, pliegos de -- prescripciones técnicas particulares, presupuesto , mediciones, cubicaciones, programa de desarrollo -- del trabajo y documentos accesorios.

(293).- Sentencia de 6 de junio de 1975.

(294).- Junta Consultiva. Informe 29, de 16 de junio de 1972.

La mencionada Sentencia, que fue dictada en relación, precisamente, con el reconocimiento de una cláusula de revisión de precios no figurada en el pliego de condiciones particulares (295), independientemente de las razones que fundaron la estimación de la existencia de tal cláusula, exageró el papel de la memoria como parte integrante del expediente.

El autor de este trabajo se sitúa en la línea de pensamiento sostenida por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Ese criterio se sintetiza en la afirmación de que la memoria únicamente *sirve para integrar mejor el conocimiento de la Administración*. Sin duda es éste el sentido con el que ha sido regulado tal documento por la legislación de contratos.

Cuando tal normativa dispone la formación de la memoria lo hace con un criterio consecuente con el artículo 43.d) de la Ley de Procedimiento Administrativo; el objetivo pretendido es motivar una necesidad administrativa que, en condiciones ordinarias, se satisfará por medio de un contrato. Su finalidad es limitar facultades discrecionales de los

(295). - Véase nota 297.

órganos de contratación y servir de fundamento a -- una decisión. De manera que si la decisión se toma sin haber sido fundamentada por la obligada memoria, estando ésta encaminada exclusivamente a la integración de la voluntad de la Administración, la Autoridad correspondiente incurrirá en responsabilidad, - pero externamente el acto será válido. El adjudicatario de un contrato se obliga sólo a las estipulaciones pactadas. El contrato no queda viciado - por la falta de memoria en el proyecto. De ahí ha - de seguirse que el contratista tampoco podrá reclamar derechos a la Administración fundándose en el -- texto de la memoria. Es más, el proyecto puede anunciarse sin el documento en cuestión, ya que la exposición al público de los expedientes tiene como finalidad que los posibles concurrentes adopten sus - posiciones de cara a la Administración en virtud de los datos económicos y técnicos suministrados en el proyecto. La memoria, en este sentido, no aporta - ninguno de dichos datos. Estos se concretan en los planos, presupuestos, pliegos de prescripciones técnicas, pliego de condiciones y programa de los trabajos a realizar. La documentación restante (informes y supervisiones de las distintas oficinas) sólo tiene la finalidad, interna, de garantizar la viabi-

lidad del proyecto y la legalidad del expediente. -
Al contratista estos documentos sólo pueden intere-
sarle en la medida que considere aconsejable cono -
cer, para su confianza, que el procedimiento de tra
mitación ha sido observado.

5.4.4.- PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TECNICAS.

5.4.4.1.- CONCEPTO Y CONTENIDO.

El artículo 17 de la L.C.E. ordena que en la -
fase de formación del proyecto sean elaborados los
llamados pliegos de prescripciones técnicas particu
lares. Admite, como en el caso de los pliegos de --
condiciones, que se elaboren también disposiciones-
reglamentarias con la denominación de pliegos de --
prescripciones técnicas generales.

Los pliegos de prescripciones técnicas particu
lares son documentos con la finalidad de hacer un -
desarrollo descriptivo de la forma en que ha de rea
lizarse la ejecución de la prestación del contratis
ta, contemplando también la regulación funcional -
desde un punto de vista estrictamente técnico, ya -
que el aspecto legal se materializa por medio del -
pliego de condiciones.

A los efectos de regular la ejecución del contrato, los pliegos de prescripciones técnicas particulares deberán consignar las características que - hayan de reunir los materiales a emplear (art. 66 - R.G.C.) "especificando, si se juzga oportuno, la -- procedencia de los materiales naturales, cuando ésta defina una característica de los mismos, y ensayos a que deben someterse para comprobación de las condiciones que han de cumplir"; las normas para -- elaboración de las distintas unidades de obra; las instalaciones que hayan de exigirse, y las precauciones a adoptar durante la ejecución.

5.4.4.2.- POSIBILIDAD DE MENCIONES JURIDICAS.

Es de mala técnica que un pliego de prescripciones contenga menciones legales con más o menos desarrollo. Lo que sí debe hacer el pliego es pormenorizar cuestiones que, siendo consecuencia de -- otras legales, trascienden del puro aspecto jurídico, para convertirse, en la parte exorbitante, en -- meramente técnicas (por ejemplo, desarrollo de los polinomios de las fórmulas-tipo revisoras de precios), que pueden ser de muy variado carácter. Sin embargo, esas menciones no prejuzgan derecho distin

tos de los dimanantes del pliego de condiciones, sino que pueden tener un valor complementario y, por supuesto, aclaratorio e interpretativo.

5.4.4.3.- CONTRADICCION CON EL PLIEGO DE CONDICIONES.

Ahora bien, ¿en caso de contener indebidamente posiciones jurídicas distintas o contrarias de las del pliego de condiciones, en qué medida serán admisibles?

Tal inclusión, que en la práctica administrativa sucede a veces, resulta flagrantemente contraria a la orden del Reglamento General de Contratación - expresivo de que "en ningún caso" los pliegos de -- prescripciones contengan "declaraciones o cláusulas de carácter económico que deban figurar en el pliego de cláusulas administrativas" (art. 66).

Para comprender el alcance de dicha prohibición conviene pararse en sus antecedentes. El Reglamento General de Contratación anterior, de 28 de diciembre de 1967, no contenía esta mención especial por no considerarlo necesario.

Es claro que las cláusulas jurídicas tienen un lugar adecuado de expresión: el pliego de condicio-

nes. Pero las económicas, cuando por sí mismas no contienen una definición de derechos, pueden ser ju rídicas también o sólo técnicas. En cuanto a las de claraciones económicas se les quiera atribuir derechos adquirirán condición jurídica y su lugar de ex presión será el pliego de condiciones.

Esta interpretación, deducible del sentido lógico de la naturaleza de los documentos del expediente de contratación, fue desconocida en cierta práctica administrativa y condujo a situaciones como las que culminaron en la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 1975, que después se comenta.

Por eso, el legislador consideró conveniente cambiar la redacción del Reglamento de 1967 e intro dujo en el vigente de 25 de noviembre de 1975 la prohibición especificada. Prohibición respecto de lo económico que, en relación con lo exclusivamente jurídico, por sobreentendido, ni se menciona.

Cuando el artículo 66 del Reglamento General de Contratación, en su redacción vigente, prohíbe la inclusión de cláusulas económicas en el pliego de prescripciones, lo hace porque es sobre tales cláusulas respecto de las que considera conveniente rematar aclaraciones.

Cada documento tiene en el proyecto *un objeto-distinto y exclusivo*, pues carecería de sentido una pluralidad documental que sólo sería fuente de confusión. La variedad instrumental, surgida como necesidad de disciplina y sistematización formal, conduciría, por la vía de la indeterminación de límites, a una inseguridad manifiesta: las partes carecerían de un cuerpo que sistematizara sus pretensiones. Nunca estarían seguras de cual sería la -- frontera de sus derechos y obligaciones. La contratación administrativa (formalista) se colocaría, por afán de ceder en rigorismo, en peor condición que - la privada (netamente espiritualista): el formalismo no rigorista de aquélla sería una herramienta de confusión de derechos, frente al sencillo sistema - contractual privado, en el que, con todo su espiritualismo, el documento contractual (generalmente -- único) no es atacable más que con el máximo rigor - probatorio.

En este sentido es expresivo el Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, número 58, de 4 de marzo de 1975, que sostiene que en caso de contradicción entre los pliegos de prescripciones y de condiciones, es este último el que debe prevalecer por ser el que indudablemente da al con-

trato verdadera eficacia y virtualidad jurídica.

5.4.5.- RELEVANCIA DEL ERROR PRODUCIDO POR CAUSA DEL
ROPAJE DOCUMENTAL DEL NEGOCIO.

Por supuesto, no puede rechazarse el valor interpretativo del pliego de prescripciones, ni la -- eficacia que, dentro de esta línea de consideración haya podido tener en la formación de la voluntad de las partes. De manera que si tal documento, por sí mismo, ha inducido a error, procede la admisión del error con todas las consecuencias, teniendo en cuenta que no es un vicio que invalide el contrato sino que lo convierte en anulable (artículo 1300 del Código civil).

Considera el Profesor Castro (296) que "el -- error relevante como vicio del negocio, consiste en la creencia inexacta, respecto de algún dato que se valora como motivo principal del negocio, conforme a la conducta negocial de las partes, en las concretas circunstancias del negocio. Se requiere una disconformidad entre lo que se considera presupuesto -

(296).- *El negocio jurídico*, Madrid 1967, p. 110.

del negocio (por ejemplo, lo que se debe dar o hacer) y el resultado que ofrece la realidad (lo dado o lo hecho). El dato respecto al que existe el error ha de ser estimado de importancia decisiva para la celebración del negocio, para quien alegue el vicio y, además, que, en sí mismo, pueda ser considerado base del negocio (condición *sine qua non*), teniendo en cuenta lo que resulte expresa o tácitamente de la conducta de quien o quienes hayan dado lugar al negocio".

"Para llegar a la conclusión que un negocio está viciado por error, es imprescindible una labor previa de interpretación de hechos y calificación jurídica, en general, de gran delicadeza". Al efecto "alcanzan importancia decisiva los valores entendidos, sean resultantes de las relaciones concretas entre los interesados, sean derivados de criterios sociales y usos; junto a ellos habrá que atender a la especial naturaleza del negocio y, en todo caso, valorar la conducta de cada uno según el principio de buena fe (art. 1258). En la vida ordinaria no es corriente, ni la prisa ambiental lo permite, detenerse en informes y discusiones de detalle; se cuenta con lo que parece normal y ello pasará a ser contenido o base del negocio. Lo que se dice --

en catálogos, folletos de información, noticias de órganos de publicidad, se podrá considerar como - ocasión de error si luego lo suministrado no co -- rresponde a lo allí dicho".

Estas afirmaciones corroboran lo apuntado, en principio, respecto del papel que juega en el contrato administrativo el pliego de prescripciones - técnicas, y en general el ropaje documental todo - de que está vestido un proyecto de contrato.

El conjunto de manifestaciones e informes, que frecuentemente adquiere un volumen abrumador, no - puede ser tomado con más extensión que las referencias hechas por Castro a "Catálogos, folletos de información, noticias de órganos de publicidad....." respecto de los contratos en general.

Así ha de ser ciertamente, pues adoptar otra - postura conduciría en definitiva a una grave situación de inseguridad jurídica. Al no haber en exclusiva un documento único con entidad suficiente para definir todas las estipulaciones y cada una de - - ellas, las partes intervinientes se encontrarían ante un apretado cúmulo de complicaciones documentales que, ordinariamente, les haría dudar de sus posiciones reales en el contrato. Además, lo que en - el ámbito administrativo es una exigencia del prin-

cipio de publicidad, en el campo del Derecho privado es sólo un motivo de información "inter partes", sin trascendencia contractual ordinariamente. Es decir, la publicidad de los expedientes es obligada - en los contratos administrativos, pero esa publicidad va encaminada a preservar el principio de igualdad de oportunidades, fundamentalmente; esa peculiaridad no existe en el Derecho privado, pero en él - el contratista también necesita ser cumplidamente - informado para decidir sobre la aceptación, por -- ejemplo, de un contrato de obra.

5.4.6.- SENTENCIA DE 19 DE FEBRERO DE 1975.

No es ésta, sin embargo, la tesis sostenida -- por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 19 de febrero de 1975.

Tal Sentencia, sin que pueda afirmarse que -- sea absolutamente discrepante con cuanto queda expuesto, concede un amplio valor a la memoria y al pliego de prescripciones técnicas, condicionando a ambos, eso sí, mediante remisiones ciertamente forzadas, a haber sido plasmados sus contenidos en el pliego de cláusulas particulares.

La Sentencia, cuyo interesante texto se inser-

ta en nota al pié (297) y que en vía de recurso es-

(297).- Sentencia de 19 de febrero de 1975 (Sala 4a), que con firma otra de la Audiencia Territorial de La Coruña.

Considerandos de la Sentencia apelada:

La memoria forma parte integrante del proyecto y está llamada a considerar las necesidades a satisfacer y los factores de todo orden, a tener en cuenta, artículo 22 del Texto articulado, es más, supone la superior ordenación de la misma, que después se desarrolla en -- otros elementos del proyecto con los planes de conjunto y detalle, o pliegos de prescripciones técnicas particulares, presupuesto con expresión de los precios, mediciones, cubicaciones, programa de desarrollo del trabajo y documentos accesorios; de ahí que aprobado debidamente el proyecto a él se ajustará la obra en toda su extensión y, partiendo de esta base, fácilmente se alcanza la efectividad de la cláusula tipo de revisión de precios comprendida en la memoria, aprobada conjuntamente con el proyecto; cláusula que se propuso con sucinta, pero suficiente motivación, con base en las características especiales de la obra de que se trata, y que con todo detalle se acomodó a las fórmulas polinómicas aprobadas a estos efectos para obras públicas, en la --

tima otra dictada por la Audiencia Territorial de -

Orden Ministerial de 26 de marzo de 1964, dictada en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 3 del Decreto Ley de 4 de febrero de 1964, específico para cláusulas de revisión de precios de los contratos de obras del Estado y Organismos Autónomos, o sea, que aún cuando la *inclusión de esta cláusula de revisión de precios en dichos contratos, no tiene carácter necesario o imperativo*, como se desprende de la locución "podrán incluirse" que contiene el artículo 1 del Texto citado, es lo cierto que en el caso debatido así fue propuesto en el proyecto y, más tarde, aprobada con él, circunstancia que se refleja y coordina con lo dispuesto en el artículo 47 del pliego de condiciones técnicas de la obra, que se remite en esta materia de revisión de precios, a lo dispuesto por la legislación vigente o la que rija en el momento de la licitación; artículo que debe entenderse como complementario de la establecida revisión de precios, en cuanto a los límites y condiciones que la Ley exige para ello, pero partiendo del supuesto de la inclusión de la cláusula revisora, ya que, en otro caso, resultaría inútil el artículo al no ser -

La Coruña, acepta una revisión de precios menciona-

viable como norma general, la revisión de precios, -
salvo en los casos de fuerza mayor, es decir, que la
ejecución de estos contratos se realiza a riesgo y -
ventura del contratista, a tenor de lo dispuesto en
el art. 46 del meritado Decreto de 1964; y por últi-
mo, en pro de la tesis sostenida, es importante resal-
tar que una vez aprobados por la Comisión Provincial
de Servicios Técnicos de L., la cláusula concreta de
revisión de precios, esta situación no puede presu-
mirse nunca modificada posteriormente, ni debe serlo
en el coherente actuar administrativo, sino a lo su-
mo, complementada por el pliego de cláusulas adminis-
trativas particulares, aparte de que en éste se con-
signa en la primera cláusula de dicho pliego, que el
objeto del contrato está constituido por la realiza-
ción de las obras que se reseñan y cuyo proyecto téc-
nico forma parte de este expediente; es decir, que -
este pliego incorpora al contrato las condiciones --
del proyecto de extensión de la obra, precios, etc. y
por lo tanto, la memoria, y la aludida cláusula de -
revisión de precios, en armonía con lo dispuesto en
el artículo 44 del Texto articulado, en el sentido -

da en el pliego de prescripciones técnicas y en la

de que las obras se ejecutarán con estricta sujeción a las cláusulas estipuladas en el contrato y el proyecto que sirve de base; en consecuencia, no se puede afirmar en términos absolutos, que la revisión de precios no figure incorporada al contrato, simplemente no aparece directamente expresada en el pliego, y además, en todo caso, quien contrató de buena fe con el Estado, con base en todo el contenido del proyecto no debe salir perjudicado en sus derechos por posibles contradicciones o en virtud del juego de excesivo formalismo procedimental, a los que es completamente ajeno salvo que en las limitaciones aparezca de modo palmario, máxime cuando el recurrente en el caso contemplado no trata en absoluto de enriquecerse con la ejecución de la obra, que se le adjudicó con un 20 por 100 aproximadamente de rebaja con el precio de licitación, sino simplemente de no sufrir pérdidas, debidas a las posteriores disposiciones legales de elevación de salarios y cuotas de seguridad social, con la natural repercusión en los precios materiales, circunstancias previstas en las fórmulas polinómicas de revisión incorporadas a la contratación de la obra, todo

memoria, mas no en el de condiciones; aunque la --

lo cual da a su pretensión una digna base de equi --
dad.

En contra de lo expuesto, no puede tener éxito la tesis de la parte demandada; así: 1) la cláusula de revisión está contenida en el proyecto aprobado y a través del mismo, incorporada al pliego de condiciones administrativas económicas, con base en lo previsto sobre la materia en el Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964, no derogado por el Texto Articulado en las Bases para la contratación del Estado en -- 1965; no se opone pues, a ninguna norma de derecho necesario que fatalmente provocaría la nulidad de -- pleno derecho, tal como declara el Tribunal Supremo en la Sentencia de 5 de enero de 1972, si bien en caso distinto, por referirse a materia de contratación de la Administración Local, en que se incluyó una -- cláusula de revisión de precios, en contra de la decretada suspensión legal en aplicación del artículo 57 del Reglamento de Contratación en estas Entida -- des, luego es evidente que la norma general de no revisión de precios en estas obras, cede ante la cláusula expresa conforme a la cual, fue adjudicada y --

cláusula había sido tramitada en la fase separable-

contratada la obra de este litigio; 2) no desvirtúa la viabilidad legal de la aludida cláusula de revisión, ni por lo tanto, puede afectar a su eficacia contractual o tenerse por no puesta, la circunstancia de que no figure plasmada directamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares, con la previa exigencia legal de resolución motivada por parte de la Administración; pues así, como ya se dejó sentado, en la memoria redactada por los técnicos de -- Grupo de Puestos a que afecta la carretera, se proponía la cláusula de revisión de precios, con fundamento en que así lo exigían las características en la obra discutida, que ellos como técnicos y por el -- principio de inmediación conocían perfectamente, es evidente que estas motivaciones fueron aceptadas por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos al aprobar el proyecto, luego la Administración dictó resolución motivada sobre el particular antes de la licitación de la obra, actuando "motu proprio" sin intervención alguna, claro está, del futuro, y desconocido adjudicatario, incluso la cláusula fue ajustada a lo dispuesto en la Orden citada sobre el particular-

y había sido acordada su aprobación mediante la co-

por el Ministerio de Obras Públicas, siendo de resaltar que los artículos 1 y 2 del Decreto-Ley de 1.964, hablande que se podrán incluir estas cláusulas en -- los pliegos de condiciones particulares y económicas, no sólo en el de cláusulas administrativas particulares: (El error en que incurre aquí la Sentencia resulta evidente de la lectura del artículo 1 del Decreto-Ley de 1964. El órgano jurisdiccional cree que la -- expresión "pliego de condiciones particulares y económicas" es distinta de la de "pliego de cláusulas administrativas particulares"). Y así, en último término, aunque no se entendiese incluida en el pliego de cláusulas administrativas particulares, lo que sólo -- se acepta a efectos polémicos, tampoco la falta de -- ese requisito formal en el orden de inclusión de la cláusula podría motivar su ineficacia, ante la realidad expresa de la misma en el proyecto y en las condiciones económicas, sin aparecer expresamente rechazada en el pliego administrativo, pese a la equívocalusión a los apartados en blanco y rayados de dicho pliego, aparte de que no se puede olvidar que cualquier ambigüedad, contradicción u omisión de formalis-

rrespondiente resolución motivada.

mos en el expediente administrativo debidos a la Administración, no deben nunca perjudicar al administrado que actúe de buena fe, como declara en este -- sentido constante y uniforme doctrina del Tribunal -- Supremo de innecesaria cita.

Por último, acreditada por el recurrente la ejecución de la obra con estricta fidelidad a los plazos pactados, y acaecidas las subidas de precios previstas en la cláusula de revisión de precios y demás requisitos legales, debe declararse el desajuste a derecho de los acuerdos recurridos y declarar también que el recurrente tiene derecho a la solicitada revisión de precios de la obra, sin que a ello se oponga en absoluto que haya percibido certificaciones de -- obra sin revisión ni protestas, ya que ello no implica renuncia a su derecho que puede ejercitar a su -- conveniencia mientras no prescriba su acción, y así, el artículo 4 del Decreto-Ley de 4 de febrero de -- 1964, de la norma que de la cláusula no podrá apli - carse hasta que se haya certificado, al menos, un 20 por 100 del presupuesto total del contrato, volumen de obra que no era susceptible de revisión y, en el

Aun reconociendo que el pliego de prescripcio-

artículo 7 del mismo Decreto se añade que las revisiones que procedan se harán efectivas, mediante el abono o descuento correspondiente en las certificaciones parciales de la obra o en su caso, en la liquidación final del contrato.

Considerandos del Tribunal Supremo:

Las alegaciones que formula el Abogado del Estado, representante de la Administración en apoyo de la apelación interpuesta contra la Sentencia dictada en primera instancia de este proceso, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña, no consigue desvirtuar la fuerza argumental que sustenta el fallo estimatorio del recurso. Es obligado partir de esta inicial afirmación que se justifica con la sola lectura de los Considerandos en que aquella sala recoge las resultancias de hecho y los fundamentos jurídicos que se han debatido en la *litis* con perfecta coordinación después de un acabado estudio de las actuaciones de la Administración contratante que primero antecedieron, y después perfeccionaron el contrato administrativo en conjunción con el consentimiento del contratista,

nes técnicas no tiene validez independiente, se le-

dentro del respeto a ineludibles requisitos de forma que sin duda presiden la generación y perfeccionamiento de los contratos de este tipo en cuanto salvaguardan los principios de libre concurrencia, publi-cidad y prerrogativa, valorándolos en el marco jurídico adecuado, como advierten las dos Sentencias dictadas por esta Sala con fecha 22 noviembre 1973, sin subestimación de aquel formalismo, pero también sin exagerarlo sacrificando a un ritualismo externo desmesurado e injustificado incluso según el texto mismo del Ordenamiento Jurídico, otros principios ins--piradores de la legislación contractual en general , sin excluir los contratos administrativos, como son aquellos otros principios que descansan en el efecto vinculante del consentimiento a lo expresamente pactado "pacta sunt servanda", y a las consecuencias -- que sean conformes a la buena fe, al uso y a la Ley, (artículo 1258 del Código civil en relación con el - 10 *-artículo 4 de la redacción actual-*, de la L.C.E.), así como a los que presiden las normas de interpretación en función del conjunto de las cláusulas con -- tractuales, (artículo 1258 del Código civil y 126 -

da un valor en cuanto recogido en la memoria (de la

del Reglamento General de Contratación que define el valor de las cláusulas particulares y generales al determinar los efectos del contrato de obras).

Fiel a esta tónica de enjuiciamiento y valoración, la Sentencia apelada en ningún momento ha desconocido el valor del formalismo genuino y legítimo que en efecto se despliega en esta modalidad de la contratación administrativa partiendo de la definición de -- los principios de concurrencia, publicidad y reserva de la Administración a la aprobación ulterior de la adjudicación que, enunciada en el artículo 8 (13- *en la redacción actual*) de aquellos derivada en los Capítulos 1, 2, 3 y 4 del Título I, Libro I, de dicha Ley, pero respetados en esencia estos principios, sería antijurídico tratar de desconocer efectos a -- pactos y estipulaciones que como la cláusula de revisión de precios están permitidos por la Ley, al amparo del artificioso pretexto, --tampoco exacto por -- otra parte en caso--, de no haber sido incluido en el lugar adecuado que a juicio del Abogado del Estado no puede ser otro que el pliego de condiciones particulares por exigirlo a su juicio así el artículo 1 del

que, según se ha indicado anteriormente, se-

Decreto-Ley de 1964 no es sinónima ni coincidente en términos exactos con la que emplea la Ley de Contratos del Estado y su Reglamento mientras aquel D-L ha bla de condiciones particulares y económicas (*el Tribunal Supremo incurre en el mismo error que la Audiencia Territorial de La Coruña. En esta Sentencia se carece de claridad de conceptos en lo que se refiere a pliegos de condiciones*), la Ley de Contratos y su Reglamento se refiere a condiciones administrativas generales o particulares y a prescripciones técnicas, cuyo carácter puede atribuirse sin duda a los de contenido económico, de donde se deduce que no cabe interpretación literal y en términos tan restrictivos de las respectivas disposiciones que es necesario armonizar si han de ser eficaces, como la que en apoyo de su tesis hace el Abogado del Estado. Por otra parte, es decisivo que el artículo 82.1 del Reglamento General de Contratación de 28 de diciembre de 1967 (*actualmente de 25 de noviembre de 1975*), asimile a verdaderas cláusulas administrativas particulares las prescripciones técnicas reconociendo expresamente su carácter contractual. De todo ello se

dice que es la superior ordenación en su conjunto).

infiere que incluso desde el punto de vista más rigu
rosamente formalista, la cláusula de revisión de pre
cios, inserta en este caso en el pliego de prescrip-
ciones técnicas, ha pasado a ser cláusula administra
tiva particular de valor contractual, con lo que su
inclusión y eficacia en éste viene amparada por el -
propio precepto invocado con designio contrario por
el Abogado del Estado, el artículo 1 del Decreto-Ley
de 4 de febrero de 1964.

Tampoco puede acogerse la tesis de que dicha cláu
sula de revisión para ser eficaz en relación con los
derechos del contratista, debió ser objeto de acuer-
do previo por la Administración, por Resolución moti
vada apoyándose al efecto en el artículo 2 del men -
cionado Decreto. Tal exigencia lo es en el orden y -
régimen interno de la Administración como se deduce
del hecho de que tiene que ser cumplida antes de la
licitación. Es pues una omisión que constituye una-
simple irregularidad administrativa o si se quiere -
incluso un defecto o vicio imputable a la Administra
ción que ni se proyecta en relación con la validez -
del expediente de subastas y de sus

Aunque la Sentencia por un lado razona contra el excesivo rigorismo formalista de la contratación administrativa, por otro, para favorecer sus argumentaciones, *considera la posibilidad de un insoslayable formalismo*: el artículo 82.1 del Reglamento General de Contratación, al detallar el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, pide que conste la "definición del objeto del contrato, con referencia al proyecto de que se trate, y mención expresa de los documentos del mismo que revistan carácter contractual. *Obligatoriamente tendrán este carácter los planos, el pliego de prescripciones técnicas y los cuadros de precios*".- Así, se considera que el pliego de prescripciones técnicas, al tener carácter contractual, y por estar mencionado preceptivamente en el de condiciones particulares, eleva a la condición de cláusula administrativa particular su referencia a la revisión -

condiciones aceptadas y aprobadas frente al contratista, ni de este defecto pueden derivar derechos ni efectos favorables a la Administración, en plena analogía con lo dispuesto en el artículo 115.2 de la Ley de Procedimiento".

de precios.

Pero estas manifestaciones jurisprudenciales - carecen de consistencia; lo cual se muestra por lo siguiente:

Si se mantiene, como debe ser, en aras del interés público, el criterio rigurosamente formalista de la contratación administrativa, es desacertada - la postura de la Sentencia, en cuanto que, precisamente por formalismo, el pliego de prescripciones técnicas tiene la aplicación técnica que su propio nombre indica, y el pliego de cláusulas sólo las -- cláusulas y todas ellas, y en particular la de *revisión de precios*, como ordena el dicho artículo 82 - R.G.C. en su número 9 (y en concordancia con el artículo 66, según quedó expuesto).

Cuando el Reglamento indica que tienen carácter contractual los planos, el pliego de prescripciones técnicas y los cuadros de precios no quiere decir - que aquellos documentos sean el contrato sino parte de sus instrumentos formales, encaminados a probar cuál sea la obligación de las partes en los aspectos técnicos de las prestaciones, ello, además de - su valor probatorio a cualquier efecto (incluso jurídico).

De manera que, por virtud de aquellos documen-

tos, las partes conocen las características materiales de la prestación del empresario (mediciones, fases, volúmenes, movimientos de terrenos, etc). Características técnicas que, en cuanto tales, delimitan y cuantifican también, por supuesto, las cláusulas jurídicas relativas a la ejecución del contrato. Mas su valor termina en ser una mera delimitación técnica de posiciones jurídicas, pero no es una innovación de las mismas.

Sin embargo, en la Sentencia late un trasfondo de mucha más trascendencia que el simple formalismo contractual: lo que el Organo jurisprudencial pone de manifiesto es la insuficiencia o la deficiencia de la legislación revisora. Es en este aspecto donde, con una visión de vanguardia (como sucede ordinariamente) procura abrir camino hacia criterios revisores más abiertos, más modernos. Sin embargo, el camino por el que la jurisprudencia marcha es sumamente dificultoso por la angostura (por lo demás, necesaria) del formalismo contractual. El camino -- que toma es el de violentar ese formalismo. Es este un camino muy peligroso, que puede dar al traste -- con las medidas que garantizan la defensa del interés público.

Ciertamente, ante una situación legislativa de

hecho, conviene abrir paso hacia perspectivas de -- equidad; aunque poco (o nada) puede hacerse con una legislación revisora absolutamente rígida, respecto de la que las esperanzas de cambio son mínimas, en vista de la voluntad del legislador, perfectamente clara por virtud de esa adición realizada al artículo 66 del Reglamento General de Contratación.

5.4.7.- SENTENCIA DE 17 DE ENERO DE 1974.

Como contraste de la tesis indicada, y como -- prueba de la desorientación en que incurre nuestra jurisprudencia, la Sentencia de 17 de enero de 1974 sostiene que una cláusula de revisión de precios adquiere eficacia contractual si cumple, entre otros, con los siguientes requisitos *fundamentales*:

1) Resolución motivada del órgano de contratación, antes del anuncio de la licitación, acordando la inclusión de la cláusula.

2) Inclusión de dicha cláusula en el pliego de las administrativas particulares.

3) Constancia de tales extremos en la escritura pública de formalización del contrato.

Estos tres requisitos, dice la Sentencia, son "condicionantes de la eficacia contractual de la --

cláusula de revisión de precios", pues la sola inclusión del reconocimiento del derecho a revisión en el pliego de condiciones particulares significaría un cumplimiento muy precario, ya "que siempre seguirían brillando por su ausencia los restantes".

Se evidencia que el T.S. realiza así unas afirmaciones contradictorias con su propia doctrina. Es sin duda, más acertada la tesis expresiva de que la resolución motivada pertenece al ámbito interno de formación de la voluntad de la Administración y desprovista de eficacia frente al contratista (298). Tampoco la escritura contractual, según se indicará en el parágrafo siguiente, tiene el valor que el T.S. le atribuye aquí; ello pugna con la naturaleza formalista de este documento, puramente instrumental, como, acertadamente, y con criterio contrario a éste, ha sostenido muy reiteradamente el propio Tribunal Supremo.

Otra cosa es considerar tales actuaciones como prueba positiva incidente en demostrar la existencia de cláusula revisora. Efectivamente es una mag-

(298).- Véase en Capítulo III,6.1.4: *Aprobación de las revisiones de precios. Resoluciones motivadas.*

nífica fuente de presunción positiva (o negativa) - el hecho de que haya (o no) constancia de haberse - producido la resolución motivada. También, ciertamente, la no inclusión de la cláusula de revisión - en la escritura será un dato revelador de que tampoco se estipuló en el pliego de condiciones.

5.4.8.- ESCRITURA CONTRACTUAL.

5.4.8.1.- CONCEPTO.

El documento en que se formalice el contrato - será notarial o administrativo, según que el importe de la prestación económica exceda o no a pesetas 2.500.000 (artículos 40 y 70 de la L.C.E. y artículos 121, 215 y 254 del R.G.C.). También será notarial cuando expresamente el contratista o la Administración lo soliciten, o cuando el contrato haya de anotarse o inscribirse en algún Registro que exija el cumplimiento de tal requisito. En los suministros menores por compras directas realizadas en establecimientos comerciales abiertos al público hará las veces de documento contractual la pertinente -- factura (artículo 89 L.C.E. y artículo 258 R.G.C.).

La escritura se formalizará con posterioridad-

a la adjudicación definitiva; es decir, con posterioridad a la adjudicación del contrato. En consecuencia la formalización del instrumento contractual es un acto que entra en la gama de los negociales, sin efectos de perfección contractual. Su eficacia se limita únicamente a facilitar la prueba.

5.4.8.2.- EFICACIA.

El artículo 39 de la L.C.E. dispone: "El contrato de obras, cualquiera que sea la forma de adjudicación, se formalizará en todo caso dentro de los treinta días siguientes a su aprobación. Cuando por causas imputables al empresario no pudiese formalizarse el contrato, la Administración acordará la resolución del mismo, previa audiencia del interesado y con incautación de la fianza provisional". Y el artículo 120 del R.G.C. añade: "Si las causas fueran imputables a la Administración, ampliará ésta el plazo señalado en el mismo tiempo que resultare perdido como consecuencia de la causa de que se trate, indemnizando al contratista los daños que ésta demora le pueda ocasionar".

La forma imperativa en que estén redactados los textos citados ("se formalizará en todo caso"),

pudiera inducir a pensar que la escritura es un documento ineludible, constitutivo de la relación contractual. Sin embargo, eso sólo es una apariencia. Efectivamente los textos están concebidos imperativamente, pero su imperatividad se desarrolla en un mandato que va dirigido al órgano administrativo -- contratante, que tiene, por ende, la obligación de plasmar en escritura al contrato ya constituido desde la adjudicación definitiva. En consecuencia, si el órgano contratante no formaliza el contrato incumple una obligación, con la subsiguiente responsabilidad, que externamente, de cara al contratista, se manifiesta en la necesidad de indemnizar y en la de ampliar el plazo para posibilitar la formación del instrumento contractual.

En ese sentido es redundante el artículo 39 de la L.C.E. cuando ordena que se acuerde la resolución del contrato si no fuere formalizado dentro de plazo por culpa del empresario. Tal disposición pide la *resolución* del contrato, precisamente porque el contrato ya existe.

El acuerdo de voluntades es suficiente para -- crear el vínculo obligacional, aunque falte el requisito de *formalización* del contrato (299).

(299).- Sentencia de 11 de diciembre de 1974.

La *formalización* del contrato es una actua ---
ción en cierto modo secundaria que se limita a ele-
var al rango de escritura a un contrato administra-
tivo preexistente. (300).

El contrato es válido desde la adjudicación de
finitiva. Su clausulado es el que se deriva *sólo y*
exclusivamente de las previsiones que inspiraron a
la adjudicación y que habiéndola precedido se con -
virtieron en estipulaciones eficaces por virtud de
ella. (301).

La escritura contractual se limitará, en su va
lor instrumental, a contener las estipulaciones pac
tadas, todas, cada una y ninguna más. (Artículos --
122 y siguientes del R.G.C.).

(300).- Junta Consultiva. Informe número 34, de 17 de septiem -
bre de 1971.

(301).- ... Es importante advertir que la forma escrita, aunque
obligatoria, carece de carácter constitutivo... El in -
cumplimiento de la obligación de formalizar el contrato
no afecta, por tanto, en absoluto, a la existencia, ni -
a la validez del mismo.

García de Enterría E. y Fernández T.R.: *Curso....*
p. 490.

5.4.8.3.- CONTRADICCIONES ENTRE LA ESCRITURA Y EL -
PLIEGO DE CONDICIONES.

La defensa del interés público impide establecer modificaciones en las bases y cláusulas del contrato, ya que, de ser conocidas en su tiempo tales modificaciones, hubieran podido influir en la concurrencia de otros licitadores y en la obtención de - condiciones más favorables para la Administración.- (302).

De ahí se sigue que la escritura no puede producir efectos novatorios, a menos que la posibili--dad de novación hubiere sido objeto de estipulación previa (303). En tal documento únicamente deberá --figurar el compromiso contraído.

La autoridad que formaliza el contrato no puede prestar su consentimiento para la modificación - de la adjudicación preexistente sin la intervención de las mismas autoridades y órganos que hayan actuado en la formación de la voluntad administrativa.

Ahora bien ¿qué sucede si de todas maneras, a

(302).- Sentencia de 28 de septiembre de 1973.

(303).- Consejo de Estado, 13 de julio de 1971.

pesar de lo expuesto, la escritura contractual introduce innovaciones respecto del contrato?:

1. La primera conclusión a que habrá de llegarse es que las inscripciones escriturales que exorbitan de los límites del contrato, al no estar amparadas por la adjudicación definitiva no tienen la condición de actos administrativos negociales. Así que habrá de distinguirse entre el contrato nacido de la adjudicación definitiva y las actuaciones administrativas instrumentales que, exorbitan los límites del contrato.

2. La segunda viene dada por el artículo 14 de la Ley de Contratos del Estado:

"Las declaraciones contenidas en estos pliegos (de condiciones) no podrán ser modificadas por los correspondientes contratos..."

Se trata de una norma, dada su redacción, de derecho necesario. Criterio, por lo demás, ampliamente reconocido por la doctrina mencionada. Así -- que la novación escritural no puede ser tenida en cuenta como elemento del contrato.

En este sentido, el informe 22 de 20 de julio de 1973 de la Junta Consultiva, relativo a la validez jurídica de una cláusula de revisión de precios contenida en una escritura pública de formalización

de contrato no inscrita en el pliego de cláusulas administrativas particulares aprobado con anterioridad a la licitación, es explícito al indicar que, conforme al Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964, es requisito indispensable, entre otros, que la cláusula de rigor figure incluida en el pliego de cláusulas administrativas particulares, documento que sirve de base a la licitación a modo de *lex contractus*, igual para todas las empresas concurrentes. Consecuentemente, dicho informe, reputa contraria a derecho la inclusión de cláusulas de revisión, e incluso la concesión por cualquier concepto de este beneficio, con posterioridad a la perfección del contrato, "que se verifica, como es sabido, mediante la adjudicación definitiva en el procedimiento de su basta".

La Junta Consultiva no considera admisible, conforme a derecho, la inclusión de una cláusula de revisión en un contrato de obras con posterioridad a la fecha de su celebración, por infringir el artículo 2 del Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964.

Como remate de lo anterior, la propia Junta en el informe 65, de 27 de enero de 1971 sostiene que la escritura pública implica un simple reconocimiento del contrato administrativo preexistente, el --

cual se perfecciona en el momento de la adjudicación o aprobación del mismo por el órgano competente. Con tal actuar se reviste de las solemnidades de la escritura pública (artículo 1279 del Código civil) a un negocio perfecto ya celebrado, no es admisible que la escritura pública se desvíe de los pactos contenidos en la resolución administrativa de adjudicación, pues ello significaría, como establece el artículo 1224 del Código civil, *una novación del mismo*. Es evidente que en la escritura de formalización no podría de ningún modo incluirse una cláusula de revisión de precios ajena al expediente tramitado.

3. La tercera y definitiva conclusión a que habrá de llegarse es que las novaciones escriturales, son actos nulos de pleno derecho, según el artículo 47.c) de la Ley de Procedimiento Administrativo, por haber sido actos "dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello".

Que se ha prescindido total y absolutamente -- del procedimiento se deduce de lo siguiente:

Si, como quedó indicado en el punto 1, no son actos negociales, sólo podrán tener la condición de separables. Pero separables (esto es, preparato-

rios) tampoco son, pues la anotación en la escritura no es una preparación, sino una consecuencia, un resultado. Precisamente a ese resultado se ha ido - sin pasar por la fase preparatoria o separable; es decir, prescindiendo, en absoluto, del procedimiento.

Y es que los actos separables son el procedimiento mismo. La doctrina relativa a tales actos - (304) se ocupa y preocupa de ellos en cuanto, respecto de los contratos civiles de la Administración, atribuyen competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa, más las consecuencias procesales no acaban ahí; otro efecto, por más sencillo quizá menos estudiado, es el mencionado de nulidad absoluta, generalizable tanto a los contratos privados como a los administrativos; pues si, como dice el artículo 14 del Reglamento General de Contratación, "la anulación de tales actos llevará con

(304).- Doctrina de origen jurisprudencial, que, a su vez, fue tomada del Derecho francés. Véase: García-Trevijano J. A.: *Contratos y Actos ante el Tribunal Supremo: La Explotación del "Hotel Andalucía-Palace" de Sevilla*, R.A.P. n° 29.

sigo la del contrato", habrá de concluirse también-
que *la inexistencia de tales actos llevará consigo-*
la del procedimiento de contratación.

SECCION SEXTA

APROBACION DE LAS REVISIONES DE PRECIOS

6.1.- APROBACION DE LAS CLAUSULAS REVISORAS.

6.1.1.- AUTORIDAD COMPETENTE.

6.1.2.- APROBACION DEL PLIEGO DE CONDICIONES.

6.1.3.- ACUERDOS DE INCLUSION DE CLAUSULA REVISORA.

6.1.4.- RESOLUCIONES MOTIVADAS.

6.2.- RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LAS REVISIONES.

6.1.- APROBACION DE LAS CLAUSULAS REVISORAS.

6.1.1.- AUTORIDAD COMPETENTE.

El artículo 10.2 del Reglamento General de Contratación recoge expresamente respecto de la contratación administrativa el principio general de competencia. Esa disposición específica que es regla propia del ámbito administrativo contractual "la competencia general para celebrar (contratos) de los Jefes de los Departamentos o Autoridad en quien se delegue o desconcentre la función", sin embargo, en ciertos casos cualificados (305) se necesitará autorización del Consejo de Ministros.

(305).- Contratos que excedan de cien millones de pesetas o cuando tengan un plazo que supere los límites del artículo 61 de la Ley General Presupuestaria.

6.1.2.- APROBACION DEL PLIEGO DE CONDICIONES.

"La facultad para celebrar contratos lleva implícita la de aprobación del proyecto y del gasto correspondiente, *la aprobación del pliego de cláusulas*, la adjudicación del contrato, la formalización del mismo, así como todas las demás facultades que la Ley de Contratos del Estado y su Reglamento atribuyen al órgano de contratación" (artículo 20 del R.G.C.) (306).

De este modo, con la aprobación del pliego de cláusulas, se realiza la aprobación de cada una de éstas, y, por lo tanto, también, si la hay, de la revisión de precios.

(306).- El artículo 2 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales se pronuncia en el mismo sentido.

"El expediente de contratación terminará mediante resolución motivada del órgano de contratación competente, aprobando el pliego de cláusulas administrativas particulares y la apertura del procedimiento de adjudicación" (art. 24 L.C.E.).

6.1.3.- ACUERDOS DE INCLUSION DE CLAUSULA REVISORA.

Es necesario distinguir una competencia general para aprobar cualquier cláusula, que es derivación de la capacidad para contratar, de una competencia especial para acordar la inclusión de una cláusula de revisión de precios en un contrato. Ambas competencias son distintas y se superponen.

Por un lado en el procedimiento de contratación hay un momento que consiste en la decisión que la Autoridad competente toma de incluir una cláusula de revisión de precios en un contrato (resoluciones motivadas), y, por otro, hay un momento posterior en el que dicha Autoridad, al aprobar el proyecto, aprueba el pliego de condiciones particulares, una de las cuales es la cláusula de revisión de precios. (307).

(307).- Para Ariño Ortiz, una vez designado el contratista, se le debería dar audiencia para estudiar la adecuación de la fórmula polinómica.

Ariño Ortiz G.: *Ob. cit.*, p. 386.

6.1.4.- RESOLUCIONES MOTIVADAS.

El acuerdo de inclusión de una cláusula de revisión se hará por la Administración en *resolución-motivada*. (Artículo 2 del Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964).

La resolución motivada, dada la redacción de la disposición citada, es un requisito necesario. Es la consecuencia de un mandato, que va dirigido a la autoridad competente; así que ésta tiene la obligación de cumplir lo ordenado. Pero, independientemente de la responsabilidad en que incurra el funcionario que incumpla ese mandato, ¿qué implicaciones tiene, de cara al contratista, la omisión de la resolución motivada?

Como la eficacia de la resolución motivada se extiende sólo al ámbito interno de la Administración, su omisión constituye un defecto o vicio imputable a ésta que no se proyecta al exterior en relación con la validez del expediente licitado y con sus condiciones aceptadas y aprobadas frente al contratista. De este defecto no pueden derivar derechos ni efectos favorables a la Administración, en analogía con lo dispuesto en el artículo 115.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo (Sentencia -

de 19 de febrero de 1975), ya que "los vicios y defectos que hagan anulable el acto no podrán ser alegados por los causantes de los mismos".

En el mismo sentido se pronuncia el Dictamen - del Consejo de Estado de 13 de julio de 1971: "la - falta de motivación es un defecto no imputable al - contratista, sino a la Administración, que no es -- lícito lo alegue después de la perfección del con - trato, según determina el artículo 115.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo y el artículo 48.2- del mismo texto legal, así como el artículo 1302 -- del Código civil. En definitiva se trata de un acto interno de la Administración que no determina *per* - se, y necesariamente, la ineficacia de la cláusula- de revisión".

La tesis expuesta es, sin duda, la correcta. - Sin embargo, no vive pacíficamente, no sólo en la - práctica administrativa, sino en el propio Tribunal Supremo. Dada la imperatividad del mandato que su- pone la inclusión de la resolución motivada, es na- tural que la justificación sea exigida, con todo rigor, por los órganos de control de la práctica administrativa; rigor éste que, alcanzando al propio órgano jurisdiccional, se manifiesta en la Sentencia de 6 de diciembre de 1976: "el artículo 2º (del De -

creto-Ley de 2 de abril de 1964), exige como *condición indispensable* de la antedicha inclusión el acuerdo de la Administración precisamente mediante resolución motivada anterior al anuncio de la licitación y atendidas las circunstancias de toda índole que concurren en la obra".

Más explícita es la Sentencia de 17 de enero de 1974 que sostiene que es cuestión indudable, para admitir la validez de una cláusula revisora, la necesidad del "cumplimiento concurrente de los siguientes requisitos: 1) Resolución motivada del órgano de contratación, antes del anuncio de la licitación, acordando la inclusión de la cláusula. 2) Inclusión de dicha cláusula en el pliego de las administrativas particulares. 3) Constancia de tales extremos en la escritura pública de formalización del contrato". Estos tres requisitos, continúa la Sentencia, son "condicionantes de la eficacia contractual de la cláusula de revisión de precios".

6.2.- RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LAS REVISIONES.

La competencia para reconocer el derecho de revisión, en la fase de ejecución del contrato, y para resolver las incidencias que puedan originarse -

con motivo de la aplicación de cláusulas revisoras - incumbe a la autoridad que haya aprobado o, en su caso, *autorizado* el contrato de obras de que se trate (artículo 8 del Decreto 461/1971, de 11 de marzo).

La cláusula de revisión vigente durante la ejecución del contrato produce en el contratista (o en la Administración en la hipótesis de disminución de los precios) un derecho a que los precios le sean - revisados a su favor. Lo cual implica la conver -- sión, parcial o total, de una obligación ilíquida - en otra líquida.

La obligación existe desde el principio, el reconocimiento del derecho de revisión a que alude la disposición mencionada no es la aprobación de una - obligación, sino un mero reconocimiento de deuda, - que se hará por la autoridad que haya aprobado el - contrato (por virtud de las reglas determinativas - de la competencia general para contratar) o por la - que, en su caso, lo haya *autorizado*; es decir, por el Consejo de Ministros, que de este modo limita la capacidad general para contratar del órgano de con - tratación.

El alcance del acto de intervención del órgano limitador de la capacidad, a pesar de la redacción

del artículo 8 del Decreto de 11 de marzo de 1971, - se reduce a un permiso (por el que, además, se -- aprueba el gasto) dirigido al órgano de contrata -- ción. Entender otra cosa, en el sentido de que el órgano limitador de la capacidad es quien *reconoce el derecho a la revisión*, según el tenor literal de dicho artículo, en cuanto que significa una minora -- ción de la capacidad del órgano de contratación, es incongruente con la más amplia competencia de que - éste dispone respecto de un hecho previo y de supe -- rior relevancia cual es la aprobación de la cláusula revisora y del contrato mismo.

Por lo demás, sea o no la aprobación estudiada un mero permiso, en cualquier caso es el reflejo de un absurdo, en que se ha incurrido quizá por falta de análisis de la operatividad proporcional de las cifras de revisión de precios.

El siguiente ejemplo numérico dará una explica ción clara:

1) Sea un contrato de 200 millones de pesetas, cuyo gasto ha sido autorizado en Consejo de Minis - tros.

2) Existe cláusula de revisión de precios.

3) La inflación es de un 28 por 100 (es decir, muy elevada).

4) Para este supuesto se evita el cálculo de índices y coeficientes, cuya sistemática se estudiará más adelante. Para facilitar la claridad se actúa directamente con porcentajes, que serán:

Inflación.....	28,-
Deducción del 0'025.....	-2,5
Deducción del 0'15.....	<u>-1,5</u>
Inflación computable.....	24,- por 100.
Deducción del 20 por 100:	

$$\frac{200 \times 80}{100} = 160 \text{ millones revisables.}$$

$$\frac{160 \times 24}{100} = 38'4 \text{ millones de revisión de precio.}$$

5) El gasto deberá ser autorizado en Consejo de Ministros.

6) Esa inflación es tan alta que ordinariamente no se alcanzará. En cualquier caso, aunque la revisión fuera de unos miles de pesetas no se altera la competencia del Consejo de Ministros.

7) Supóngase que haya de introducirse una modificación, aumentando el presupuesto del contrato. Según el artículo 48 de la L.C.E. la aprobación sólo se hará en Consejo de Ministros cuando la variación sea causa de resolución; es decir, cuando la modificación supere el 20 por 100 de lo presupuestado. Si no se supera ese porcentaje, la competen-

cia corresponde al órgano de contratación. Ello significa que en este ejemplo, el órgano de contratación puede aprobar un gasto de hasta 40 millones:

$$\frac{200 \times 20}{100} = 40.$$

8) La reducción al absurdo ya resulta de lo anterior: el órgano de contratación no necesita autorización para gastar, por vía de modificación del contrato una cifra de hasta 40 millones de pesetas, (cifra que para ser sobrepasada por aumento de costes necesita de una inflación enorme), pero no puede revisar (cuyo derecho del contratista ya está asegurado en el contrato con todas las solemnidades) cualquier cantidad por pequeña que sea.

SECCION SEPTIMA

OBJETIVACION

7.1.- FORMULAS POLINOMICAS.

7.1.1.- CONCEPTO.

7.1.2.- COMPOSICION.

7.1.3.- TIPICIDAD.

7.1.4.- APROBACION.

7.1.5.- REVISABILIDAD.

7.1.6.- ADECUACION DEL HECHO AL PRESUPUESTO DE HE -
CHO.

7.1.7.- LA INVARIABILIDAD DE LAS FORMULAS TIPO COMO
MANIFESTACION DEL PRINCIPIO DE PRECIO CIER-
TO.

7.1.7.1.- INVARIABILIDAD DE FORMULAS INCORPORADAS A
UN CONTRATO.

7.1.7.2.- INVARIABILIDAD OBJETIVA DE LAS FORMULAS.

7.1.7.3.- PERMANENCIA DE LAS FORMULAS DE CADA CONTRA
TO.

- 7.2.- INDICES DE PRECIOS Y COEFICIENTE DE REVISION.
- 7.2.1.- ELEMENTOS INTEGRADORES DE LAS FORMULAS-TIPO
- 7.2.2.- COEFICIENTES DE PROPORCIONALIDAD.
- 7.2.3.- SIGNOS CONVENCIONALES DE LOS COEFICIENTES -
DE PROPORCIONALIDAD.
- 7.2.4.- COEFICIENTE DE PROPORCIONALIDAD CORRESPON -
DIENTE A LOS GASTOS INVARIABLES.
- 7.2.5.- INDICES DE PRECIOS.
- 7.2.5.1.- CONCEPTO.
- 7.2.5.2.- SIGNOS CONVENCIONALES ADOPTADOS.
- 7.2.6.- DETERMINACION DEL MOMENTO CERO.
- 7.2.6.1.- PUNTO DE PARTIDA.
- 7.2.6.2.- ELECCION LOGICA.
- 7.2.6.3.- ELECCION LEGAL.
- 7.2.6.4.- CONCEPTO DE LICITACION.
- 7.2.7.- CONCLUSIONES AL MOMENTO CERO.
- 7.2.8.- CALCULO DE LOS INDICES.
- 7.2.8.1.- COMITE SUPERIOR DE PRECIOS DE CONTRATOS -
DEL ESTADO.
- 7.2.8.2.- TRAMITACION DE INDICES.
- 7.2.8.3.- DIFUSION GEOGRAFICA DE LOS INDICES.
- 7.2.8.4.- INDICES PROVISIONALES E INDICES DEFINITI-
VOS.
- 7.2.8.5.- CONTENIDO. ADECUACION DE LA DOCTRINA DEL-
FACTUM PRINCIPIS A LOS INDICES DE PRECIOS.

- 7.2.8.6.- CONFECCION MATERIAL DE LOS INDICES.
- 7.2.9.- LA INFLACION COMO UNICA ALTERNATIVA.
- 7.2.10.- ESPECULACION AL AMPARO DE LA REVISION DE -
PRECIOS.
- 7.2.11.- COEFICIENTE TEORICO DE REVISION.
- 7.2.12.- COEFICIENTE LEGAL DE REVISION.
- 7.2.13.- ¿REVISABILIDAD DEL BENEFICIO INDUSTRIAL Y
DE LOS GASTOS FIJOS?

7.1.- FORMULAS POLINOMICAS.

7.1.1.- CONCEPTO.

"La cláusula de revisión se expresa por una fórmula lineal que da la variación del precio total en función de variaciones relativas de los precios de diversos parámetros" (308).

Al respecto el Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero, declara en su artículo 3:

"La cláusula de revisión se establecerá expresamente para cada contrato mediante fórmulas tipo que se elaboren por los distintos Departamentos ministeriales para las diferentes clases de obra.

"Las fórmulas tipo servirán para calcular el coeficiente de revisión en cada fecha respecto de la fecha de licitación, aplicándose su resultado al importe líquido de la obra de su clase pendiente de

(308).- Prioux Henri: *Traité pratique du droit des travaux publics*, Paris 1959, Tomo I, p. 393.

ejecución. Estarán formadas por varios sumandos, que se obtendrán multiplicando los tantos por uno de -- los elementos básicos que integran la obra por la -- relación entre sus respectivos precios en la fecha -- en que se aplique la revisión y en la fecha de li -- citación; se completarán con un sumando fijo, cuyo -- valor será el tanto por uno correspondiente a los -- gastos que han de permanecer invariables, como son la amortización e interés de las inversiones en maquinaria y medios auxiliares, el beneficio previsto y los costes correspondientes a elementos no básicos. Este sumando fijo no podrá ser superior a cero enteros quince centésimas (0'15), y la suma de los tantos por uno de todos los sumandos en cada fórmula será igual a uno".

7.1.2.- COMPOSICION.

Las fórmulas están concebidas como polinomios en ecuaciones de primer grado. Su estructura compleja puede alcanzar hasta diez sumandos, según los -- criterios del Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre (309):

(309).- Véase el Apéndice 3.

$$K_t = C_h \frac{H_t}{H_o} + C_e \frac{E_t}{E_o} + C_c \frac{C_t}{C_o} + C_s \frac{S_t}{S_o} + C_l \frac{L_t}{L_o} +$$

$$+ C_{cr} \frac{Cr_t}{Cr_o} + C_m \frac{M_t}{M_o} + C_{cl} \frac{Cl_t}{Cl_o} + C_{cu} \frac{Cu_t}{Cu_o} + 0'15.$$

7.1.3.- TIPICIDAD.

La característica más acusada de las fórmulas-revisoras es su tipicidad, basada en un casuismo amplio (310).

Los tipos actualmente vigentes fueron aproba - dos, en cumplimiento de lo ordenado por el último - párrafo del artículo 3º del Decreto-Ley de 1.964, - por el Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre, pro - rrogado por el Decreto 3360/1971, de 23 de diciem - bre. Esta última disposición se autodeclara en vi -

(310).- El contenido de las cláusulas de revisión es típico y - reglado, en cuanto viene determinado previamente con carácter general por el Decreto-Ley de 10 de febrero de - 1964.

García de Enterría E. y Fernández T.R.: *Curso de Derecho administrativo*, Tomo I, segunda edición, Madrid 1975, p. 520.

gor "hasta que se apruebe por el Gobierno el nuevo cuadro a que se refiere el artículo 3 del Decreto - 461/1971, de 11 de marzo".

La multiplicidad de tipos ha sido y es la característica dominante. Con anterioridad, cada Departamento ministerial adoptaba los que consideraba exclusivamente peculiares. Un total de 18 Decretos regulaba una variedad de 77 fórmulas. El Decreto de 1970 derogó a todos sus precedentes legislativos y sustituyó la multiplicidad de cuadros por uno solo, generalizable a todos los Departamentos ministeriales, y constituido por 39 fórmulas típicas.

Estas fórmulas responden a presupuestos de hecho de amplio grado de concreción, con casuística detallada, aunque no farragosa. El sistema es ágil, en cuanto fácil de aplicación, y abierto, por la posibilidad reconocida de modificación de los moldes-creados. (311).

(311).- De todas maneras, si en España como "en el sistema actual francés, el hecho de construir fórmulas paramétricas especialmente para cada contrato produce el sentimiento de actuar de manera racional, es necesario no ocultar -- que la precisión está lejos de ser perfecta".

Aunque las fórmulas han sido pensadas para los contratos de obras, son aplicables a los suministros de fabricación en base a la remisión normativa del párrafo 2º del artículo 84 de la L.C.E. (artículo 238 del R.G.C.).

Sin embargo, es previsible la formación de nuevos cuadros, para los casos, numerosos, de dificultad de encuadre del presupuesto de hecho típico en el hecho concreto, tanto respecto del contrato de suministro-fabricación, como respecto de otros contratos, cuando en un futuro próximo, conforme es de prever, se amplíe la revisabilidad con criterio moderno a todas las prestaciones susceptibles de ser alteradas por las fluctuaciones monetarias.

De todos modos, por muy amplio y completo que sea el grado de tipificación, siempre en la práctica sobrevendrán prestaciones no contempladas por el presupuesto normativo. Es en esas hipótesis cuando corresponde acudir al buen criterio señalado por el

Marx M.: *La nouveau systeme de revision des prix-des marchés de travaux publics*, en "Le moniteur de travaux publics et du batiment", 2 diciembre 1967, nº 48, p. 22.

párrafo 2° del artículo 4° del Decreto 461/1971, de 11 de marzo: "Si ninguna de las fórmulas-tipo generales coincide con las características de la obra , el facultativo autor del proyecto propondrá la fórmula especial que estime adecuada, la cual deberá ser aprobada por el Gobierno con arreglo al procedimiento establecido para la aprobación de aquellas".

7.1.4.- APROBACION.

"Las fórmulas-tipo generales a que se refiere el artículo tercero del Decreto 2/1964, de 4 de febrero, deberán aprobarse *conjuntamente* por el Gobierno, a propuesta de los Departamentos ministeriales y previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en forma de cuadro sistemático, que se publicará en el *Boletín Oficial del Estado* y será de aplicación a la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos en relación con las diversas clases de obras que en el mismo se establezcan".

El sistema expuesto es claro, a pesar del equívoco adverbio *conjuntamente*, cuya inclusión no obsta a la facultad del Gobierno de aprobar por sí solo, pues, tanto los Departamentos ministeriales, --

como la Junta Consultiva de Contratación Administrativa hacen, respectivamente, una mera labor de propuesta e informe. (312).

Las fórmulas especiales de los contratos cuyo encuadre no sea posible en los tipos existentes se aprobarán para cada caso previa propuesta del facultativo autor del proyecto, con arreglo al mismo procedimiento anterior (art. 4, Decreto 461/1971).

Respecto de las Corporaciones Locales, el Decreto 1757/1974, de 31 de mayo, dispone que tales entidades cuando cuenten con los medios técnicos suficientes podrán elaborar fórmulas, siempre que éstas no supongan incrementos superiores a los que resulten de la aplicación de las fórmulas que rijan para el Estado. En tanto las Corporaciones Locales no hagan uso de tal facultad aplicarán los tipos del Decreto 3650/1970.

(312).- Ariño Ortiz (*Ob. cit.*, p. 386) considera que "una vez designado el contratista, se debería dar a éste audiencia para proponer, en su caso, la elección de fórmula distinta a la establecida, si estima y demuestra que es más adecuada al tipo de obra de que se trate".

7.1.5.- REVISABILIDAD.

El artículo 3 del Decreto-Ley de 1964 ordena - que las fórmulas se revisen "cada dos años como mínimo".

El sentido de esta disposición es, sin duda, - el de un mandato a la Administración para que revise las fórmulas *antes* de que transcurra el plazo de dos años. No obstante, la redacción legal no ha sido muy acertada al insertar la expresión *como mínimo*. La norma debiera haber ordenado la revisión cada dos años *como máximo*, pues, en realidad, con la redacción actual el mandato literal dispone *lo contrario* de lo deducible del sentido; es decir, el Decreto-Ley está asegurando la permanencia de las fórmulas durante *un tiempo mínimo*, revasado el cual se habría de proceder a revisar.

Aquella manifestación legal es recogida en los mismos términos por el Decreto de 1971, cuyo artículo 3º establece, además, el procedimiento de revisión: "El cuadro de fórmulas-tipo generales será revisado cada dos años como mínimo. A este objeto, -- *tres meses antes de su pérdida de vigencia*, los Departamentos ministeriales deberán remitir a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa una --

propuesta con las modificaciones y adiciones que -
consideren conveniente introducir en aquél, a fin -
de que, sobre dicha base, se apruebe por el Gobier-
no *el cuadro que ha de regir para el período si-* -
guiente".

Las expresiones subrayadas ("tres meses antes-
de su pérdida de vigencia" y "período siguiente") -
redundan en el significado correcto: las fórmulas -
han de ser revisadas en el plazo *máximo* de dos - -
años.

Por lo demás, el legislador ha dejado transcu-
rrir más de seis años desde aquella declaración sin
haber actuado según su propósito. Precisamente con-
ello lo que se pone de relieve es la deficiencia --
normativa en esta materia. (313).

(313).- La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, a -
la que el autor de este trabajo agradece su valiosa ayu-
da, tiene en estudio la actualización del cuadro de fór-
mulas, cuya construcción ha quedado desfasada y obsole-
ta.

7.1.6.- ADECUACION DEL HECHO AL PRESUPUESTO DE HE -
CHO.

En la memoria deberá razonarse por el Ministro del Departamento o por el Presidente o Director del Organismo autónomo la inclusión de la "fórmula polinómica que se considere más adecuada de entre las correspondientes fórmulas-tipo". (Artículo 2, Decreto 461/1971).

Un contrato puede contener una sola fórmula, como ordinariamente sucederá, o varias, relativas a cada una a distintas partes de la prestación, diversificadas por contener diferente naturaleza. (314).

Cuando el artículo 3° del Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964 dispone que la cláusula de revisión se establezca *expresamente* para cada contrato me --

(314).- "Cuando un proyecto comprenda obras de características muy diferentes, a las que no sea posible aplicar una sola fórmula-tipo general, podrá considerarse el presupuesto dividido en dos o más parciales, con aplicación independiente de las fórmulas polinómicas adecuadas a cada uno de dichos presupuestos parciales". (Artículo 4, párrafo 1, del Decreto 461/1971).

diante *fórmulas-tipo*, parece que la voluntad del legislador exige que estas fórmulas sean incluidas en los pliegos de condiciones; sin embargo, no se hace, ciertamente, un enquerimiento concreto de esa exigencia, a pesar de la naturaleza sumamente restrictiva y formalista de la legislación revisora, y dada la fácil posibilidad de determinación del tipo adecuado por razón de la certidumbre que se deriva del vigente cuadro, no hay especial problema en saber en todo momento cual es la fórmula procedente.- Por eso, carece de importancia real el hecho de la omisión de la fórmula en la cláusula de revisión. - De acuerdo con el Dictamen del Consejo de Estado de 13 de julio de 1971 la falta de inclusión no constituye una dificultad alta; es más bien un defecto fácilmente subsanable. (315).

(315).- "Por lo que se refiere a la fórmula tipo, dispone el artículo 3º de referencia que "la cláusula de revisión se establecerá expresamente para cada contrato mediante -- fórmulas-tipo", es decir, que parece que la voluntad -- del legislador exige que estas fórmulas tipo se incluyan en el pliego de cláusulas administrativas y particulares, como lo acredita la Orden Ministerial de 27 de -

7.1.7.- LA INVARIABILIDAD DE LAS FORMULAS TIPO COMO
MANIFESTACION DEL PRINCIPIO DE PRECIO CIER-
TO.

"Estas fórmulas (dispone el Decreto-Ley de --

marzo de 1968, que adapta al Ministerio del Aire el Reglamento General de Contratación. Pero estas fórmulas-tipo debían ser elaboradas "por los distintos Departamentos Ministeriales para las diferentes clases de obra" (artículo 3º, citado), y en 13 de junio de 1964, cuando la Administración invita a la licitación a veinte Empresas, facilitándoles la documentación que serviría de base a la misma, aún no se habían elaborado por el Ministerio de Educación y Ciencia dichas fórmulas tipo, que, por lo tanto, no fueron ni pudieron ser incluidas en el pliego de condiciones particulares presentado a la licitación.

Conviene resaltar que la regulación de referencia para el Ministerio de Educación se realiza por Decreto-1988/1964, de 18 de junio, que se remite (para seguir cierta unidad de criterio) a las fórmulas tipo aprobadas por el Ministerio de la Vivienda por Decreto de 20 de febrero de 1964. En general, puede afirmarse que --

1964, en el párrafo 3° del artículo 3°), una vez --

los varios Decretos que por los diversos Departamentos ministeriales se dictaron en 1964 sobre fórmulas tipo -- eran meras remisiones al referido Decreto de 20 de febrero del Ministerio de la Vivienda para edificaciones, o al Decreto de 8 de febrero de 1964, del Ministerio de Obras Públicas, para obras; y si bien fueron fórmulas -- válidas sólo para el año 1964, lo cierto es que se fueron prorrogando para anualidades sucesivas por Decretos de 24 de diciembre de 1964, 20 de enero de 1966, etc., -- hasta que el Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre, aprobó un cuadro de fórmulas tipo generales de revisión de precios para todos los Departamentos ministeriales, derogando los Decretos anteriores, fundamentalmente los -- de 1964. Es decir, que, tras un período inicial de cierta incertidumbre, las fórmulas tipo de revisión son de carácter genérico para cada clase de obra, de manera -- que lo importante es que éstas existan, ya que en este supuesto es fácil aplicar la que corresponda. Es decir, que la falta de inclusión de la fórmula tipo correspondiente en cada cláusula de revisión de precios no parece constituir una dificultad mayor para su posible de-- terminación; más bien parece un defecto fácilmente sub-

aprobadas por el Gobierno a propuesta de los Depar-

sanable.

Pues bien, una vez llegados a este punto, es obligado reconocer que si la falta de inclusión de las fórmulas tipo en las cláusulas de revisión de precios son defectos fácilmente subsanables, que no impiden la ejecución normal de la revisión, con mucho mayor motivo -- hay que llegar a análoga solución cuando la falta de inclusión de dichas fórmulas en el pliego de condiciones particulares es debida a que aún no estaban confeccionadas dichas fórmulas por culpa de la Administración, pero que dichas fórmulas sí existen y son fácilmente aplicables en el momento de solicitar e intentar hacer efectiva la revisión, como ocurre en el presente caso que se está considerando. Y esta conclusión está avalada por - el hecho de que el Decreto-Ley básico de la revisión no contenía condicionamiento alguno de entrada en vigor, - de manera que, si hubiera considerado requisito indis-- pensable la inclusión de las fórmulas tipo dentro de la cláusula de revisión, lo hubiera así dispuesto, y al no hacerlo, es claro que el Consejo de Estado se encuentra dentro de una doctrina cierta al considerar que el De - creto-Ley 2/1964, de 4 de febrero, entró en vigor a los

tamentos ministeriales y previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, *permanecerán invariables para cada contrato*, deberán ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado y se revisarán cada dos años como mínimo".

Esta contundente manifestación es una clara derivación del principio de precio cierto. Se procura así paliar la incertidumbre que la propia fórmula incorpora al contrato: si no hay seguridad en cuanto al precio definitivo, sí la hay en cambio en -- cuanto a la forma de su delimitación.

Sin embargo, aun cuando aquello resulte claro, la redacción legal expuesta, por referirse expresamente a *cada contrato*, induce a confusión, pues cabe preguntarse si la invariabilidad es en cuanto a fórmulas incorporadas a algún contrato o en cuanto consideradas en sí aislada y objetivamente:

veinte días de su publicación y que debe ser interpretado en la forma más adecuada para que pueda resultar -- efectivo".

7.1.7.1.- INVARIABILIDAD DE LAS FORMULAS INCORPORADAS A UN CONTRATO.

Cuando el Decreto-Ley afirma que las fórmulas "permanecerán invariables para *cada contrato*" no parece que pueda haber la menor duda, pues hubiera dicho otra cosa si así lo hubiera querido. Por eso, - si el deseo legal hubiera sido sostener la invariabilidad objetiva habría omitido la referencia a *cada contrato*, declarando sencillamente que tales fórmulas "permanecerán invariables".

Pero ante tal conclusión, en seguida resulta - la siguiente incongruencia: las fórmulas de *cada contrato* "deberán ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado y se revisarán cada dos años como - mínimo".

Si el engorro de la publicación de la fórmula de cada contrato no es demasiado grave (también se publican las licitaciones y las adjudicaciones, por ejemplo), la necesidad de revisión bianual carece - de sentido, pues, con ello, respecto de los contratos de duración superior a ese tiempo, se quebranta el propio principio de certeza a que la fórmula trata de ser fiel y servir lo mejor posible. Con ello, las partes no sólomente someterían los precios a re

visión, sino también la fórmula tipo. Se practica - ría así una especie de revisión de la revisión; o - sea, el colmo. Además se atentaría contra los principios de precio cierto y de concurrencia.

7.1.7.2.- INVARIABILIDAD OBJETIVA DE LAS FORMULAS.

La conclusión es, pues, que la disposición normativa estudiada tiene una redacción desafortunada. Cuando se constituye la invariabilidad respecto de *cada contrato*, lo que en realidad se pretende afirmar es la invariabilidad de las fórmulas de cada *tipo* de contrato.

Esa conclusión resulta concordante con lo que, al respecto, dispone el Decreto 461/1971, de 11 de marzo, en el artículo 3º, párrafo 2º, "*El cuadro de fórmulas-tipo generales será revisado cada dos años como mínimo*".

7.1.7.3.- PERMANENCIA DE LAS FORMULAS DE CADA CON - TRATO.

Aunque la afirmación legal de invariabilidad - esté referida a las fórmulas-tipo, en cuanto tales, y no a las específicamente incluídas en los contra-

tos, cabe cuestionar, si a pesar de ello, ha de admitirse la posibilidad de variación de las pactadas como parte integrante de las cláusulas revisoras.

A favor de la necesidad de permanencia redunda la consideración del principio *pacta sunt servanda*. La fórmula polinómica es un elemento integrante del contrato en su conjunto, el cual, habiendo sido libremente pactado con arreglo a los formalismos exigidos (con superposición normativa de las fuentes - *ex lege* y *ex contractu*) (316), debe ser cumplido en toda su extensión.

Por eso, la primera conclusión que resulta es, por más evidente, la de la necesidad de permanencia de la fórmula de cada contrato. Pero esa regla general puede presentar excepciones en consideración a los siguientes puntos:

1. Error en la elección de la fórmula,
2. Modificaciones del contrato variadoras de la esencia de éste.
3. Cambio oficial del cuadro de fórmulas-tipo, durante la vigencia del contrato:

1. Error en la elección de la fórmula.

(316).- Véase en Capítulo III, 3.5.10: *Fuentes*.

Efectivamente es posible que al aplicar una -- fórmula-tipo determinada a un contrato en particu - lar se elija un modelo inadecuado, el cual, incluÍ- do con los pronunciamientos formales necesarios, sea conocido y aceptado por los licitadores libremente, incluso con perfecto conocimiento del empresario de la inadecuación de la fórmula.

Tal modo de actuación hace incurrir, a la Admi nistración en un error de apreciación respecto de - la aplicación de las normas legales, por lo cual, - en cuanto la fórmula correcta sea menos ventajosa - que la equivocada, habrá de acudirse para practicar la rectificación a la previa declaración de lesivi- dad del artículo 110 de la Ley de Procedimiento Ad- ministrativo.

En ese sentido es precisa la declaración de la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 1964:

La Administración no debe "desconocer por sí - un derecho que había declarado, recurriendo al sin- gular motivo de haberse cometido error involuntario en el acto administrativo, sin reparar en que la po sibilidad de rectificación sólo le corresponde cuan do los errores son de índole material y de hecho, - pero no cuando, según sucede en el presente caso, lo

son de concepto o de criterio en la aplicación de - normas legales".

2. Modificaciones del contrato variadoras de - la esencia de éste.

El contrato después de perfeccionado, puede -- ser alterado por la Administración en virtud de su *ius variandi*.

La Administración durante la ejecución del contrato puede introducir en el proyecto "modificacio-nes que produzcan aumento o reducción y aún supre-sión de las unidades de obra marcadas en el mismo o sustitución de una clase de fábrica por otra" (Artículo 50 L.C.E.).

Dado que las fórmulas de revisión están tipificadas en razón a las características técnicas de la prestación a realizar por el contratista, las modificaciones pueden alterar la esencia delimitadora - de esa prestación y hacer incurrir a ésta en grupo distinto al de su fórmula inicial.

La resolución del problema, desde luego, no resulta fácil, dado el silencio legal en este senti-do.

Para llegar a la solución es necesario acudir - a la luz del propio artículo 50 de la Ley de Contratatos del Estado y del artículo 150 del Reglamento Geu

neral de Contratación, delimitadores de dos tipos - de modificaciones:

1) Las de unidades de obra de las comprendidas en la contrata, que "serán obligatorias para el contratista, sin que tenga derecho alguno en caso de - supresión o reducción de obras a reclamar ninguna - indemnización".

2) Las modificaciones del proyecto que supon - gan "la introducción de unidades de obra no comprendidas en la contrata o cuyas características difie - ran sustancialmente de ellas". En este segundo ca - so los precios de aplicación "serán fijados por la Administración a la vista de la propuesta del Director de las obras y de las observaciones del contra - tista a esta propuesta en trámite de audiencia. Si éste no aceptase los precios aprobados quedará exo - nerado de ejecutar las nuevas unidades de obra y la Administración podrá contratarlas con otro empresa - rio en los mismos precios que hubiese fijado o eje - cutarlas directamente".

Así, cuando sean modificaciones del caso 1º, al no significar alteración de la esencia de la prestación, no hay cambio en los precios. El *ius varian - di* en toda su fuerza obliga al contratista a acep - tar la situación de aumento o reducción, sin más --

cambios (317). El precio permanece y, en consecuencia, también la fórmula.

Pero las modificaciones de la segunda hipótesis pueden implicar diferencias de composición con la prestación inicial, y, por lo tanto, cambio de los precios.

En tal caso, la legislación disminuye el vigor del *ius variandi*, que, aun existiendo, no es de -- obligada aceptación para el empresario, quien, ante la nueva fijación de precios, si la situación económica sobrevenida no le interesa, tiene la posibilidad de no aceptar la parte innovada sin decaer en el derecho sobre el contrato primitivo.

En esta hipótesis sólo se hace mención a la libertad para fijación del precio por la Administración, (aunque ésta en todo caso deba cuidar de que el precio sea adecuado al mercado, según el artícu-

(317).- Ello independientemente de que, en su caso, de acuerdo con el art. 161 R.G.C., pueda producirse la resolución del contrato cuando se cumplan las condiciones del número 2 del artículo 52 de la L.C.E., por haber habido modificaciones en el proyecto en cuantía superior al 20 - por 100 o que representen una alteración sustancial.

lo 12 L.C.E.), sin referencia alguna a criterios revisores. Extremo acertado en cuanto que el artículo 12 L.C.E. remite su regulación a legislación espe - cial; sin embargo, ésta desconoce el problema.

Ante la aceptación de la vigencia, al respec - to, del principio de libertad de pactos, el contra - tista no puede exigir en relación con la parte inno - vada, la inclusión de la nueva fórmula polinómica. - Podrá aceptar o rechazar en su totalidad la propues - ta que se le presenta, nada más. Y el órgano de con - tratación puede acordar o no la inclusión de fórmu - la revisora.

Sin embargo, desde el punto de vista del órga - no de contratación, la no concreción de la nueva -- fórmula específica por razón del reformado, es un - extremo, aunque posible, ciertamente chocante.

La fórmula elegida, en su caso, puede ser úni - ca para todo el contrato, a regir de cara al futu - ro, pero nada se opone a la vigencia de fórmulas -- distintas para cada parte de prestación (artículo 4 del Decreto 461/1971, de 11 de marzo).

Precisamente porque es posible la existencia - de fórmulas separadas, cabe admitir que el trata -- miento jurídico de una sola prestación llegue a ser tan distinto en sus diferentes fases como para ha -

ber revisión de precios en unas y no en otras.

3. Cambio oficial del cuadro de fórmulas-tipo durante la vigencia del contrato.

Cuando por revisión de los cuadros resulte modificada alguna fórmula-tipo también podría entenderse que los contratos en vigor puedan ser afectados por el cambio.

La razón para sostener tal postura particular es la misma que la causante del cambio general. Si han variado las condiciones generales, por igual razón variarán las particulares de los casos afectados.

La postura en contra es sostenible con argumentos basados en la necesidad de simplificación administrativa y evitación de complejidades quizá anti-económicas, así como por la afirmación del principio de riesgo y ventura a que se sometió el contrato en curso de ejecución (mas hay discriminación e inigualdad de oportunidades en cuanto que, para las mismas hipótesis, el riesgo será soportado distintamente por los contratistas futuros).

De todos modos, ante el silencio legal, parece más aceptable la solución negativa. Esta tiene un apoyo quizá más concreto en lo dispuesto por el párrafo 2° del artículo 1° del Decreto 3650/1970, de-

19 de diciembre que declara: "En los expedientes de contratación que estuvieren tramitándose en la expresada fecha (1 de enero de 1971) sin que el anuncio de la licitación haya sido publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, los órganos competentes procederán a sustituir las fórmulas polinómicas que, en su caso, incluyan los pliegos por las que deban aplicarse según el presente Decreto".

Luego si las fórmulas debieron cambiarse cuando los expedientes no habían sido aún objeto de -- anuncio, *a sensu contrario*, no procedía cambiarlas en ningún momento posterior al anuncio oficial.

7.2.- INDICES DE PRECIOS Y COEFICIENTE DE REVISION.

7.2.1.- ELEMENTOS INTEGRADORES DE LAS FORMULAS-TIPO

En las fórmulas polinómicas ha de hacerse distinción entre los monomios complejos que forman una parte de la igualdad y el monomio simple, que, siendo el resultado de la suma de los anteriores, forma el único elemento de la otra parte de la igualdad.

Ejemplo:

Fórmula 2.- Explanación con explosivos. Nivelaciones y movimientos de tierras mecanizados. Escolleras naturales. Re-

llenos consolidados. Dragados sin roca.

$$0'31 \frac{H_t}{H_o} + 0'37 \frac{E_t}{E_o} + 0'17 \frac{S_t}{S_o} + 0'15 = K_t$$

En el que el primer miembro de la igualdad es múltiple en cuanto está formado de varios sumandos. En el segundo miembro sólo hay un sumando.

Cada sumando del primer miembro es complejo en la medida de los tres valores que lo determinan. - Por ejemplo, el primero se forma con 0'31, H_t y H_o ; en que 0'31 es una cantidad constante y las otras - variables.

La cantidad constante es el *coeficiente de proporcionalidad* de los valores integrantes y las cantidades variables son los *índices de precios*.

El segundo miembro de la igualdad es el resultado de la ecuación o *coeficiente de revisión*.

7.2.2.- COEFICIENTES DE PROPORCIONALIDAD.

Son los que determinan la medida relativa en - que participan de la prestación del contratista los distintos factores que integran ésta.

Efectivamente tales coeficientes son de medida relativa, no absoluta, por razón de la necesaria --

abstracción de la fórmula tipificada. La relatividad o proporcionalidad es una necesidad propia del criterio de uniformidad. Se necesita conseguir un elemento de medida universal y generalizado, adecuado a lo particular, y, por ello, los valores son tomados en abstracto, de acuerdo con un esquema ideal.

El esquema es elegido con criterios objetivos en base a variables ponderadas (318).

Por ejemplo:

Fórmula 5.- Firmes con pavimentos bituminosos. Obras completas con explanación y pavimentos bituminosos.

Los factores que entran en juego son:

- 1) Mano de obra,
- 2) Energía,
- 3) Materiales siderúrgicos,
- 4) Ligantes bituminosos,
- 5) Conceptos generales.

Esos factores estarán en cada obra en una proporción particular, según las circunstancias y nece

(318).- Como ejemplo de criterios de selección y deducción, en el Apéndice 7 de este trabajo, se inserta un estudio del Ministerio de Obras Públicas publicado por la Comisión de Revisión de precios en la Memoria de 1973.

sidades de cada caso. Por supuesto, unas obras variarán, en su integración, respecto de las otras. Siempre será imposible conseguir una homogeneidad absoluta entre todas las prestaciones. (319).

Para evitar una disparidad elevada se han agrupado las prestaciones, buscando la mínima variabilidad entre ellas. Y así, en el conocimiento de la imposibilidad de conseguir una exactitud plena, se ha calculado la proporción de participación de cada elemento en relación al conjunto de la prestación.

El cálculo se ha realizado, caso por caso, empíricamente, hasta un número de veces N .

Por ejemplo, se ha visto que la mano de obra actúa en las siguientes proporciones, expresadas en tanto por ciento:

<u>Casos</u>	<u>Porcentajes</u>
1	30,5
2	30
3	32,5
...	...
N	31

(319).- Al respecto, véase nota 311 de esta misma Sección.

incidencia media:

$$\frac{30'5 + 30 + 32'5 + \dots + 31}{N} = 31$$

31 por 100 es la media ponderada de participación de la mano de obra.

Del mismo modo se calculará el grado de participación de los restantes factores:

Energía, 25 por 100.

Materiales siderúrgicos, 13 por 100.

Ligantes bituminosos, 16 por 100.

Generales, 15 por 100.

La suma de esas proporciones será igual a 100:

$$(31 + 25 + 13 + 16 + 15 = 100)$$

o a la unidad

$$(0'31 + 0'25 + 0'13 + 0'16 + 0'15 = 1),$$

según el criterio de delimitación de la proporcionalidad seguido.

El criterio legal, es el de referir los coeficientes operacionales a la unidad, así que en la fórmula 5 el desglose de valores es:

Concepto	Grado unitario de participación
1) Mano de obra.....	0'31
2) Energía.....	0'25
3) Materiales siderúrgicos....	0'13
4) Ligantes bituminosos.....	0'16
5) Generales.....	0'15
Total.....	1,00

7.2.3.- SIGNOS CONVENCIONALES DE LOS COEFICIENTES -
DE PROPORCIONALIDAD.

Los adoptados por el Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre son:

1. H = Mano de obra,
2. E = Energía,
3. C = Cemento,
4. S = Materiales siderúrgicos,
5. L = Ligantes bituminosos,
6. Cr = Cerámicos,
7. M = Madera,
8. Al = Aluminio.
9. Cu = Cobre.

Teniendo en cuenta los gastos invariables, son diez los elementos considerados. El número de los - que integran cada fórmula tipo varía de 4 a 7. Hay, pues gran simplicidad de formulación. Piénsese en - que buena parte de las obras públicas son monumentales por su volumen y por su complejidad. Estimar -- que toda su integración queda limitada a siete factores o elementos componentes es mantener un criterio en verdad simplista. La justificación de ello - está contenida en ese cajón de sastre llamado "costes correspondientes a elementos no básicos", cuya invariabilidad dogmatiza el artículo 3 del Decreto-Ley de 1964.

En cualquier caso, la formulación debe ser lo más reducida posible para evitar complicaciones. - (320).

7.2.4.- COEFICIENTE DE PROPORCIONALIDAD CORRESPON - DIENTE A LOS GASTOS INVARIABLES.

Como quedó indicado en el epígrafe dedicado al "Umbral de revisión", el artículo 3º del Decreto -

(320).- Laubadère A.: *Ob. cit.*, , II, p. 296; véase nota 328.

Ley de 4 de febrero de 1964 dispone que uno de los factores de las fórmulas polinómicas sea "un sumando fijo, cuyo valor será el tanto por uno correspondiente a los gastos que han de permanecer invariables, como son la amortización e interés de las inversiones en maquinaria y medios auxiliares, el beneficio previsto y los costes correspondientes a -- elementos no básicos". (321).

Este coeficiente de proporcionalidad es fijo - para cada fórmula, pero no tiene por qué ser igual en todas, ya que la medida de los costes de los valores a que el coeficiente se refiere debe ser dis-tinta en cada tipo de prestación.

Al disponer el Decreto-Ley de 1964 que el su--mando fijo no sea superior a cero enteros quince --centésimas (0'15), está permitiendo una adecuación variable en cada caso, dentro del límite expresado.

El coste fijo corresponde, según el concepto - legal a:

- 1) Amortizaciones.

(321).-- Véase en Capítulo III, 4.2.4 y 4.3.4: *Reducción de facto*
res revisables, así como las notas números 204, 227 y 230
de aquella Sección.

2) Intereses de las inversiones en maquinaria-
y en medios auxiliares,

3) Beneficio previsto, y

4) Costes correspondientes a elementos no bási
cos.

La proporción de las sumas monetarias de estos factores se presupone legalmente que no ha de sobre-
pasar el 15 por 100 (0'15 por 1), del total valor -
presupuestado, pero se estima que puede ser infe --
rior.

Sin embargo, la realidad reglamentaria no es -
consecuente con la anterior: el Decreto 3650/1970 ,
de 19 de diciembre, cuando desarrolla una por una -
las fórmulas-tipo, en todo caso, en cada una de -
ellas sin excepción, establece el único coeficiente
proporcional del 0'15 por 1. (322).

(322).- Es notable que, a pesar de su claro origen francés, este
coeficiente sea fijo y máximo en España, aunque varia -
ble en Francia: "El porcentaje exento de revisión en la
circular de 1938 fue del 25 por 100. Después fue rebaja-
do, en la práctica, a cifras comprendidas entre 10 y 15
por 100".

Laubadère A.: *Ob. cit.*, p. 301.

¿Qué razón puede haber para ello, cuando es claro que la proporcionalidad de participación de los elementos correspondientes necesariamente ha de ser distinta entre las fórmulas? Piénsese, por ejemplo, en la gran diferencia existente entre la fórmula número 24, relativa a "Jardinería y plantaciones" y la número 28, destinada a "Instalaciones aéreas de electrificación de baja tensión incluidas transformación y conexión en alta tensión en zonas urbanas y rurales". ¿Cómo puede pensarse que en el ejemplo dado, y en general en todos los casos, los gastos de amortización, de intereses, de costes no básicos y beneficios han de ser iguales?

Aquello sólo puede justificarse porque resulte que siempre, en todos los tipos de obra y cada uno de ellos, los llamados "costes invariables" sean superiores al límite del 0'15 por 1.

A la formulación de esta última idea contribuye el propio Reglamento General de Contratación cuando, dando criterios para la formación de los precios, señala en el artículo 68 las clases de presupuestos de obra:

"Se denominará presupuesto de ejecución material el resultado obtenido por la suma de los productos del número de cada unidad de obra por su precio unitario y de las partidas alzadas".

"El presupuesto de ejecución por contrata se - obtendrá incrementando el de ejecución material en los gastos generales de estructuras que inciden sobre el contrato, cifrados en los siguientes porcentajes:

"a) Del 16 al 20 por 100, a fijar por cada Departamento ministerial, a la vista de las circunstancias concurrentes, en concepto de gastos generales de la Empresa, gastos financieros, cargas fiscales, tasas de la Administración legalmente establecidas que incidan sobre el costo de las obras y demás derivados de las obligaciones del contrato.

"b) El 6 por 100, en concepto de beneficio industrial del contratista".

Aunque el Reglamento General de Contratación - emplea distinta terminología al referirse a los gastos (que llama generales, financieros, cargas fiscales, etc) es claro que se está refiriendo a los mismos gastos del Decreto-Ley de 1964. Además, en ambos casos, se especifica particularmente el beneficio industrial, que el artículo 68 del Reglamento , concordante con el 162, concreta en el 6 por 100.

Pues bien, el 15 por 100 del Decreto-Ley de -- 1964, se queda en un 9 por 100, después de deducido el beneficio industrial, mientras que el Reglamento

vigente, con criterio literalmente tomado del anterior de 28 de diciembre de 1967, ignora aquel porcentaje limitador, elevándolo hasta una cifra que oscila del 16 al 20 por 100.

Este alarde de incongruencia legislativa, fácilmente remediable por lo demás, carece de sentido, en cuanto que el criterio de invariabilidad de los gastos es, como se indicó en el "umbral de revisión", inexacto en gran parte de la extensión conceptual sostenida por el Decreto-Ley de 1964:

La estimación de gastos invariables deriva de la idea de no considerarlos susceptibles de ser afectados por la inflación. Mas ese criterio, que en ocasiones es cierto, otras veces es dudoso, y en la mayor parte de los casos, erróneo.

Son ciertamente invariables, como ya quedó concretado en el "umbral de revisión", los intereses que la empresa hubiere pactado con carácter fijo previamente.

La invariabilidad es dudosa respecto de las amortizaciones (323), y hay siempre variabilidad --

(323).- Es dudosa por virtud del sistema amortizatorio que se elija. Entre las distintas formas de amortización desta

clara del beneficio industrial y de los demás cos -

can dos:

1. Amortización calculada al valor histórico, o -
de adquisición.

2. Amortización realizada en base al valor futuro
previsto, o de reposición.

La primera efectivamente opera con valores perma-
nentes en cuanto al fondo creado y, tras el transcurso
del tiempo establecido, es igual al valor inicial del -
bien. Pero en una situación inflacionaria la cifra his-
tórica no alcanzará a cubrir el valor de adquisición ac-
tual, de manera que la Empresa, so pena de sufrir un --
grado de descapitalización, se verá precisada a arbi --
trar el segundo procedimiento previsional, establecien-
do cuotas de amortización -calculadas de variados modos
matemáticos- capaces de acumular al fin del proceso --
amortizatorio -esto es, una vez consumido el bien- el -
montante monetario necesario para reponer el elemento -
del activo en cuestión.

En esta segunda hipótesis, la realmente justa en
la situación económica actual -abstracción hecha de la
problemática de orden fiscal y tributario, cuyas razo--
nes y situaciones son ajenas a las de estricta justicia

tes, llamados por el Decreto-Ley de 1964 "costes correspondientes a elementos no básicos".

7.2.5.- INDICES DE PRECIOS.

7.2.5.1.- CONCEPTO.

Los índices son parámetros compuestos (324) que representan, para cada gran clase de trabajos, la descomposición del precio, que varía según varían aquellos (325). Se trata, pues, de fórmulas de va -

que aquí nos ocupan-- la procedencia de la revisión de las cuotas de amortización resulta evidente.

Véase en Capítulo III, 4.2.4 y 4.3.4: Reducción de factores revisables.

(324).- Prioux H.: *Traité pratique du droit des travaux publics* Paris 1959, p. 394.

(325).- Pequignot G.: *Le contentieux des marchés publics*, en -- "Les marchés publics et leur financement" Paris 1962, - p. 363.

riación de precios —establecidos de forma global y media— que corresponden a las cargas reales soportadas por las diferentes categorías de contratos. - (326).

Conocido el grado de participación de los distintos factores, el siguiente elemento a concretar es la oscilación del precio que experimenta cada uno de ellos en un tiempo dado.

El tiempo transcurrido desde el comienzo del contrato hasta aquél en que interese considerar el nuevo precio (en adelante t) es causa de las oscilaciones económicas y fundamento de la revisión de precios.

A tal efecto, interesa saber el valor monetario de los factores en dos momentos: el inicial, o momento *cero* del contrato, y el final, o momento considerado(t).

Se llama *valores de base* a los valores de los parámetros que sirven de base a la revisión: son el *valor inicial* (o valor de origen) y el *valor de comparación*. (327).

(326).— Marx M.: *Le nouveau systeme de revision des prix des marchés de travaux publics*, en "Le moniteur de travaux publics et du batiment", 2 diciembre 1967, n° 48, página 20.

Cada uno de los factores susceptibles de ser integrados en una obra o una prestación dada habrá de tener una expresión inicial (H_0 , por ejemplo, para mano de obra) y una expresión final (H_t , en el mismo ejemplo). Se trata de símbolos convencionales, abstractos y generales. Son el presupuesto de hecho de la norma.

Esos símbolos abstractos, adquirirán un valor numérico concreto, en cada contrato en particular o situación de hecho.

La expresión numérica será relativa, pudiendo referirse a cualquier proporcionalidad.

Así, se pueden tomar las siguientes referencias:

$$H_0 = 100,$$

$$H_t = 110,$$

(en que se refleja un incremento del 10 por 100), o bien,

$$H_0 = 1.000,$$

$$H_t = 1.100,$$

(327).- Baradez P.: *Les clauses de revision de prix dans les marchés de fournitures*, Dijon 1933, p. 225.

o cualquier otra referencia inicial, respecto de la que la final, como única condición, ha de mantener siempre la misma proporcionalidad:

$$H_0 = 341,$$

$$H_t = 375'10 = (341 + 10 \text{ por } 100 \text{ de } 341).$$

7.2.5.2.- SIGNOS CONVENCIONALES ADOPTADOS.

Son los correspondientes a los coeficientes de proporcionalidad situados en el tiempo (328).

- 1.- H_0 = índice de coste de la mano de obra en la fecha de licitación.
- 2.- H_t = índice de coste de la mano de obra en el momento de la ejecución t .
- 3.- E_0 = índice de coste de la energía en la fecha de licitación.

(328).- L'on appelle *paramètres* les divers éléments dont la variation entraîne une révision des prix. La *variation relative* de chaque paramètre est le rapport entre sa *valeur de comparaison* (c'est-à-dire sa valeur à la date de la révision) et sa *valeur initiale* (c'est-à-dire sa valeur au jour de sa soumission).

Waline M.: *Ob. cit.*, p. 24.

- 4.- E_t = índice de coste de la energía en el momento de la ejecución t .
- 5.- C_o = índice del coste del cemento en la fecha de licitación.
- 6.- C_t = índice del coste del cemento en el momento de la ejecución t .
- 7.- S_o = índice de coste de materiales siderúrgicos en la fecha de licitación.
- 8.- S_t = índice de coste de materiales siderúrgicos en la fecha de ejecución t .
- 9.- L_o = índice de coste ligantes bituminosos en la fecha de licitación.
- 10.- L_t = índice de costes de ligantes bituminosos en la fecha de ejecución t .
- 11.- Cr_o = índice de coste de cerámicos en la fecha de licitación.
- 12.- Cr_t = índice de coste de cerámicos en el momento de la ejecución t .
- 13.- M_o = índice de coste de la madera en la fecha de licitación.
- 14.- M_t = índice de coste de la madera en el momento de la ejecución t .
- 15.- Al_o = índice de coste del aluminio en la fecha de la licitación.
- 16.- Al_t = índice del coste del aluminio en el-

momento de la ejecución t .

17.- Cu_0 = índice de coste del cobre en la fecha de licitación.

18.- Cu_t = índice de coste del cobre en el momento de la ejecución t .

7.2.6.- DETERMINACION DEL MOMENTO CERO.

7.2.6.1.- PUNTO DE PARTIDA.

"El número de índices o parámetros debe ser lo más reducido posible para evitar complicaciones inútiles, pero debe ser suficiente para lograr una adecuación entre los precios reales y los revisados" - (329).

En principio, podría pensarse que el punto de partida ha de corresponder a aquel en que se ultimó la confección del presupuesto de un proyecto, pues si de lo que se trata es de corregir las oscilaciones económicas reales habidas en el mercado, es claro que ellas pueden sobrevenir en todo tiempo.

(329).- Laubadère A.: *Ob. cit.*, Tomo II, p. 296.

Otro momento posible quizá sea aquel en que la Administración hace pública su voluntad de contratar mediante llamamiento a los empresarios para que realicen sus ofertas.

Un tercer momento a tener en cuenta, es el de la presentación de las ofertas.

Por último, otro instante motivo de estimación es el de la adjudicación, provisional o definitiva.

Es decir, al efecto del cómputo del punto cero puede considerarse oportuno elegir alguno de los si guientes principios de fases sucesivas.

1. Confección del Presupuesto,
2. Llamamiento público de la Administración.
3. Presentación de ofertas.
4. Adjudicación provisional.
5. Adjudicación definitiva.

7.2.6.2.- ELECCION LOGICA. (330).

Desde luego, al ser el asunto estudiado relati-

(330).- La aplicación del parámetro supone, so pena de dar lugar a constantes desacuerdos, que los valores paramétricos de referencia, tanto el inicial como el de compara-

vo a revisión, figura que pretende adecuar los precios de los contratos a la realidad del mercado de acuerdo con el artículo 12 de la L.C.E., el único momento consecuente con el fin perseguido es el señalado en primer lugar.

Si se adoptara un punto de partida posterior, cualquiera que fuese, habría un lapso de tiempo de variabilidad monetaria imprevista. Con ello se produciría una derogación más o menos amplia del principio de adecuación del artículo 12 de la L.C.E. Si, además, el espacio temporal sin revisión de precios resultara indefinido o variable, se estaría, en mayor o menor medida, en el terreno de la arbitrariedad.

Esas consideraciones, en buena lógica, llevan, por sí solas, a la conclusión de que el punto de arranque ha de ser el instante último de confección del presupuesto.

Pero, aunque ello sea realista respecto del estricto criterio económico de adecuación, carece de

ción concretado al momento de aplicación de la cláusula, estén determinados con claridad y precisión.

Laubadère A.: *Ob. cit.*, p. 298.

un verdadero fundamento jurídico, pues la revisión de precios se recoge en una cláusula, que, como tal, sólo tiene vigor desde la existencia del contrato, del cual es una parte, y el contrato no nace hasta la adjudicación definitiva. Luego, si no hay contrato hasta la adjudicación definitiva, mal puede haber cláusula revisora antes de tal adjudicación.

En este orden lógico habría de concluirse que la revisión de precios sólo es relevante desde la adjudicación definitiva.

Lo que sí podría pactarse es una cláusula revisora con efectos anteriores al contrato, que retrotrayera los precios desde un punto cero anterior a la adjudicación. Ello tendría el inconveniente de que las publicaciones, los llamamientos, las licitaciones, etc., girarían sobre cantidades no actualizadas, sino antiguas, en mayor o menor medida según cada caso, y además comportaría el desajuste de que los contratos globalizarían, inarmónicamente, en un solo asunto dos hechos dispares: 1) la variación monetaria habida en la fase extracontractual, anterior a la adjudicación, y 2) la variación en la fecha contractual.

Es mejor solución la que rectifica los precios separadamente, en cada momento, disociando las dos

fases, porque tiene en cuenta la distinta naturaleza jurídica de cada estabilización monetaria y su diferente objeto, el cual en la fase precontractual, consiste en procurar interesar a la oferta, mientras que en la contractual procura mantener la equidad de las prestaciones. Esto es así porque el empresario acepta voluntariamente el precio que le interesa. Ese precio libremente querido es el que debe ser mantenido para equilibrio equitativo de lo que las partes suscribieron.

Por eso, es correcto el sistema vigente que distingue entre actualización de precios y revisión.

La actualización (331) corresponde a la fase precontractual; si bien, y esa es una de sus imperfecciones, no plenamente, ya que se practica desde el momento de la confección del presupuesto hasta (y ello con más o menos exactitud) el de llamamiento público de la Administración. Con lo cual hay un resto en blanco que se extiende desde aquel llamamiento hasta la adjudicación definitiva.

De manera, que, el camino impreciso de las normas se aparta de las consideraciones lógicas. Si --

(331).- Véase Capítulo II.

tal sucede respecto de la actualización, igual puede acontecerle a la revisión de precios, que se computará, correcta o incorrectamente, dado el carácter imperativo y otorgado de la norma, desde que el Decreto-Ley de 1964 quiera.

7.2.6.3.- ELECCION LEGAL.

El artículo 3° de dicho Decreto-Ley, al respecto, dispone que: "las fórmulas tipo servirán para calcular el coeficiente de revisión en cada fecha respecto de la fecha de licitación". Y cuando el Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre, se refiere a cada uno de los índices básicos, habla reiteradamente, sin excepción, de que cada índice inicial será el correspondiente al precio de la fecha de licitación.

7.2.6.4.- CONCEPTO DE LICITACION.

Así, el cómputo revisor se realizará, indiscutiblemente, desde la *fecha de licitación*. ¿Pero -- cuál es esta fecha?, porque ¿qué es *licitación*?

Cabe, en principio, cuestionar la posibilidad de ser la licitación cualquiera de los siguientes -

conceptos:

1. Anuncio de las licitaciones,
2. Presentación de ofertas,
3. Apertura de plicas,
4. Adjudicación provisional.
5. Adjudicación definitiva.

1.- El primero de los números indicados debe ser descartado porque carece de otra eficacia que no sea la del mero anuncio. El artículo 96 del Reglamento General de Contratación habla expresamente de "*anuncio de la licitación*", que entre otros requisitos deberá especificar el "*plazo y lugares para la presentación de las proposiciones y día, hora y lugar en que haya de celebrarse la licitación, teniendo en cuenta la conveniencia de dejar un plazo entre ambos, para la subsanación de posible defecto en la documentación presentada*".

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 31 de marzo de 1975, aclara (332) que con el anuncio, en el *iter contractus* la Administración se limita a hacer un llamamiento indeterminado de cara a los administrados.

(332).- Véase en Capítulo III,5.3: *La perfección del contrato*.

La convocatoria previa no implica una "oferta-al público" en sentido técnico, sino el cumplimiento del principio de publicidad entre los administrados para su más amplia información, puesto que la oferta está constituida por las proposiciones de los licitadores, a las que en su caso prestará su aceptación, mediante la adjudicación definitiva, la Administración. (333).

2.- La presentación de ofertas por los empresarios no tiene valor obligacional. Es un hecho procesal sin eficacia por sí mismo.

El período de tiempo comprendido entre la convocatoria para el concurso y el día señalado para la apertura de las proposiciones no responde a otro fin que el del otorgamiento de un plazo bastante para decidir a los interesados a acudir en concurrencia: "la licitación, en consecuencia, no se cuenta desde la fecha de la presentación documental, sino en el momento en que se produce la apertura de las propuestas por la Mesa de contratación. Es en dicho acto cuando el proponente aceptado queda vinculado con la Administración" (Sentencia de 14 de noviembre de 1966).

(333).- Sentencia de 21 de mayo de 1968.

3.- Conforme a la tesis sostenida por la preciada Sentencia, la licitación consiste en la apertura de plicas. Este criterio ha sido también sostenido y definido magistralmente por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en Dictamen número 27, de 10 de julio de 1964: "...ha de entender -se como fecha de licitación aquella que haya sido -señalada en el correspondiente anuncio como de apertura de plicas y proposiciones, con adjudicación --provisional, en su caso. Acto de licitación equivale a acto de subasta o concurso, pues en la íntima-esencia de estos procedimientos está la idea de concurrencia o licitación, y esta sólo se produce cuando las ofertas compiten unas con otras en el momento de su apertura formal".

El mismo criterio es declarado reiteradamente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo:

1) Sentencia de 9 de marzo de 1966. Indica que la presentación de proposiciones no equivale al acto de licitación, la cual se retrotrae al acto de subasta.

2) Sentencia de 14 de noviembre de 1966 (334).

(334).- Tribunal Supremo. Sentencia de 14 de noviembre de 1966:

3) Sentencia de 22 de noviembre de 1966 (335).

"... si bien no se puede desconocer que ... en distintos parajes de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado, en la de Contratos del Estado y en otras -- disposiciones legales, se emplean las palabras "licitación", "licitador" o "licitadores" -refiriéndose a anuncios de concurso, a los que puedan ser interesados en los mismos, a propuestas previamente admitidas a la licitación, a la apertura por la mesa de contratación de las proposiciones presentadas, etc-, ello no puede significar, que la licitación se produzca desde que el --- concurso sea anunciado, sino que la mención se emplea - con enclave en la ocasión en que éste acto tenga efecto, al que, necesariamente, han de servir de base las respectivas proposiciones o, en su caso, la individual; corroborando este criterio la doctrina de esta misma Sala, contenida en su Sentencia de 9 de marzo último, estableciendo que "hay que entender por licitación el acto de subasta que es cuando se produce la concurrencia de la oferta y de la aceptación, es decir, el perfeccionamiento del contrato, siendo la presentación previa de pliegos cerrados un trámite preparatorio inoperante por sí solo y únicamente con posible eficacia decisiva en -

4) Sentencia de 21 de enero de 1967 (336).

el momento de la apertura". Lo que es perfectamente -- aplicable en el caso de concursos, no impidiéndolo el hecho de que en estos no sea simultánea la decisión --- que, cual antes se ha razonado, ha de entenderse retrotraída al instante de la apertura de las proposiciones para los mismos.

(335). - Tribunal Supremo. Sentencia de 22-11-1966.

"... la Orden de 3 de agosto de 1963, la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas con fecha 11 de septiembre del mismo año, dictó una Orden Circular aclaratoria de que el momento a efectos de cómputo de la fecha de licitación habría de entenderse coincidente con el de la apertura de proposiciones a la subasta o concurso, por lo cual dicha Orden Circular venía a fijar -- de esta manera lo que con evidente confusión de términos se venía produciendo no sólo en el derecho constituido referente a 1952 (Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911, arts. 50, 55, 56 y 57) hasta la más reciente disposición analógica en la materia, (Orden de 22 de marzo de 1965 sobre repercusión del impuesto sobre el Tráfico de Empresas en los contratos -- del Estado), sino aún en las propias disposiciones reguladoras citadas por cuanto el artículo 1 del Decreto de

22 de mayo de 1963 habla de "obras licitadas" o en caso de conciertos directos "de proposición aceptada por la Administración" y en el artículo 3, núm. 3 "que debe atenderse a la fecha de licitación" o "en su caso, a la aceptación de la proposición correspondiente" y en la Orden de 3 de agosto de 1963 en su exposición de motivos, habla asimismo, de "fecha de licitación o fecha de aceptación de la proposición" y en el número 1 de "fecha de licitación y fecha de presentación de proposición", confusión que asimismo aparece de los propios documentos integradores de la formalización del concurso en el caso de autos, en los que indistintamente se habla de anuncio de dicho concurso, incluyendo en él la palabra "licitación", de documentos de identidad del licitador, para tomar parte en la licitación y de acto de apertura de las proposiciones como términos indiscriminados, y a cuya confusión contribuye la propia resolución administrativa impugnada de 31 de julio de 1965, por cuanto en su segundo considerando establece textualmente que "la ordenación legal piensa que las propuestas se presentarán el mismo día de celebración del acto de licitación, que no es otro que aquel en que hayan de tener lugar la presentación de documentos y proposiciones", y párrafo más abajo añade "pero bien entendido --

que la presentación y admisión de aquellos se entenderá referida al día de la apertura de pliegos".

Con arreglo al criterio interpretativo de la repetida - Orden Circular se ha pronunciado asimismo esta Sala en su sentencia de fecha 9 de marzo de 1966, en el sentido de que hay que entender por licitación el acto de subasta, que es cuando se produce la concurrencia de las -- ofertas y de la aceptación, es decir el perfeccionamiento del contrato, siendo la presentación previa de los - pliegos cerrados en trámite preparatorio inoperante por sí solo y únicamente con posible eficacia decisiva en - el momento de la apertura..."

(336) .-Tribunal Supremo. Sentencia de 21-1-1967.

"...habiéndose mantenido ya, por la jurisprudencia de - esta Sala, entre otras en la Sentencia citada en los -- vistos (la de 9 de marzo de 1966), que ha de entenderse por licitación el acto de subasta, que es cuando se produce la concurrencia de las ofertas y de la aceptación, es decir el perfeccionamiento del contrato, siendo la - previa presentación de pliegos cerrados un trámite preparatorio inoperante por sí solo y únicamente con posible eficacia decisiva en el momento de la apertura..."

4.- La licitación y la adjudicación provisio -
nal coinciden en el tiempo, pues si la licitación -
es el acto de apertura formal, también en ese acto,
subsiguientemente, se realiza la adjudicación provisional (Artículo 31 L.C.E.).

Es un hecho notable que por el Decreto-Ley de 1964 no se haya preferido señalar la fecha del punto cero con referencia a la adjudicación provisio--nal y se haya preferido hacerlo en base a la licitatión. Ello, aunque no haya diferencia en el tiempo, es notable porque la licitación, como tal, no pre--juzga quién ha de ser el adjudicatario, que ni si--quiera necesariamente ha de sobrevenir, pues la conuurrencia puede ser rechazada en su totalidad por - la Administración, mientras que la adjudicación provisional es el primer paso para el comienzo de la - relación negocial, aunque ello aún no implique el - nacimiento del contrato.

Efectivamente el contrato aún no nace, de -- acuerdo con lo que dispone el artículo 31 de la - L.C.E. (artículo 107 del R.G.C.): "la adjudicación-provisional no crea derecho alguno en favor del adjudicatario, que no los adquirirá frente a la Administración mientras esta adjudicación no tenga ca - rácter definitivo por haber sido aprobada por la Auu

toridad competente".

La claridad de ese concepto es recogida indiscutidamente por la jurisprudencia. (337).

- (337).- 1) Sentencia de 21 de mayo de 1968.- "La adjudicación provisional es un simple acto preparatorio y de trámite en el sistema de selección del contratista y se limita a establecer el resultado de una mera comparación cuantitativa de las proposiciones presentadas. La Junta o Mesa no puede exteriorizar una auténtica declaración de voluntad, por lo que de esa precaria adjudicación no surge para el adjudicatario ningún derecho subjetivo, si no en todo caso un interés directo, personal y legítimo al desarrollo posterior del procedimiento.
- 2) Sentencia de 31 de junio de 1966.- "El hecho de que la Mesa acuerde la adjudicación provisional, lo que implica que el adjudicatario no adquiere derecho alguno frente a la Administración mientras esta adjudicación no adquiriera carácter definitivo por haber sido aprobada por Autoridad competente, no está en contradicción con el artículo 1256 del Código civil ("la validez y el cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes") porque tal norma supone la existencia de un contrato perfecto y no lo es el admi -

Pues bien, aunque la adjudicación provisional no perfeccione el contrato, (338), tiene una cierta eficacia de la que carece la licitación en sí; la adjudicación provisional sitúa al adjudicatario en una posición de expectativa en cuanto sujeto de un "interés directo, personal y legítimo al desarrollo posterior del procedimiento".

Por eso, hubiera sido más lógico que la discrecionalidad del legislador hubiera tomado la fecha del punto cero en base a la adjudicación provisional

nistrativo mientras no dé su consentimiento la Autoridad competente; por ello, no es que se deje al arbitrio de uno de los contratantes la validez y cumplimiento de un contrato ya celebrado y perfecto, sino que son tales celebración y perfección las que no se realizan si no con el adecuado consentimiento administrativo".

3) Las sentencias de 15 de marzo de 1965, 9 de octubre de 1968, 21 de abril de 1970, 1 de marzo de 1975, etc., se pronuncian en el mismo sentido.

(338).- Respecto al momento de la perfección del contrato, véase en Capítulo III, 5.3.

en lugar de con referencia a la licitación, con lo cual, además, se hubiera obtenido la ventaja de ahorrar la dificultad de la interpretación del concepto de licitación.

5.- Aunque las Sentencias citadas de 9 de marzo de 1966, 14 de noviembre de 1966 y 22 de noviembre de 1966, son claras en su contenido respecto de la definición del término licitación, al que desarrollan con precisión que no deja lugar a dudas, mantienen también un criterio sumamente cuestionable -- cuando afirman que el acto de subasta implica la -- concurrencia de la oferta y de la aceptación y, en consecuencia, la perfección del contrato.

Esta jurisprudencia es equivocada porque pugna de pleno con la teoría de la perfección del contrato recogida en el artículo 32 de la L.C.E. (artículo 109 de su Reglamento): "La aprobación o adjudicación definitiva por la autoridad competente perfeccionará el contrato de obras deferido mediante subasta. Dicha aprobación deberá recaer dentro del -- plazo de veinte días siguientes a la fecha de la adjudicación provisional. En caso contrario, el licitador interesado podrá retirar su proposición y la fianza que hubiese prestado".

Esa incongruencia, obviamente es rectificada --

por la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo:

1) La Sentencia de 21 de junio de 1976 declara que es a partir del acto de adjudicación cuando se produce la concurrencia de la oferta y de la aceptación, es decir, el perfeccionamiento del contrato.

2) La Sentencia de 24 de junio de 1975 redunda en ello, indicando (339) que la adjudicación defini

(339).- Tribunal Supremo. Sentencia de 24 de junio de 1975.

"La adjudicación definitiva es el acto mediante cuya -- concurrencia se completa el proceso de formación de la voluntad de la Administración pública y expresa así el consentimiento negocial, en concordancia respecto del -- artículo 1254 del Código civil, --SS. de 18 de febrero -- de 1964, fundamental en esta materia de contratación y 11 de diciembre de 1965--, permitiendo en consecuencia -- el perfeccionamiento de los contratos de obras encauzados a través de procedimiento de concurso subasta --artículos 32 y 34 de la Ley de 8 de abril de 1965--, cuyas -- adjudicaciones provisionales que tuvieron efecto los -- días 8 y 9 de julio de 1971 fueron elevadas a definitivas ambas el 28 y el 29 del mismo mes y año, según resoluciones incorporadas a los expedientes administrativos en su momento, cuyas notificaciones se hicieron el 4 de

tiva es el acto mediante cuya concurrencia se com -

agosto siguiente como consta en la diligencia correspondiente con la firma del contratista al pie de aquellas, circunstancia que pudo haber desorientado al interesado, pues además la confusión de ambas fechas se produjo también en el texto de la propuesta elevada al Consejo de Ministros, sin que antes de la existencia de tales documentos en su lugar apropiado tengan trascendencia alguna las certificaciones aportadas en el período probatorio, con una ostensible inexactitud achacable al hecho de haberse expedido en ausencia de los antecedentes necesarios para ello, una vez enviados a este T.S. para el enjuiciamiento de tales acuerdos los expedientes donde se encuentra precisamente las actuaciones cuya existencia y temporaneidad aparecían controvertidas.

Las adjudicaciones definitivas se produjeron, pues, ambas en el vigésimo día natural a partir del siguiente al de haberse hecho públicas las provisionales, computados con arreglo al criterio establecido en el artículo 59 de la Ley de Procedimiento Administrativo, sin des --
cuento de los feriados, a tenor también de cuanto establecen los artículos 7 y 1130 del Código civil, por lo que tales declaraciones de voluntad de la Administra --

pleta el proceso de formación de la voluntad de la Administración.

3) La Sentencia de 2 de marzo de 1973 concreta que la adjudicación definitiva, perfeccionante, no puede consistir nunca en silencio positivo.

ción pública fueron adoptados en el plazo marcado en el artículo 32 de la Ley de Contratos del Estado y se exteriorizaron mediante las notificaciones correspondientes dentro de los diez días previstos en el artículo 79 de aquella primera Ley y en consecuencia no resultaba posible ya el desistimiento unilateral del contratista, cuya completa pasividad posterior con la negativa a formalizar los contratos y a constituir las fianzas definitivas (artículos 39 y 118 de la L. de 8 de abril de 1965) implica la incautación de las provisionales como consecuencia automática de la resolución por causa imputable al empresario cual es, sin duda alguna, el incumplimiento de aquellas obligaciones accesorias pero inexcusables para la efectividad de la contratación administrativa y en suma los acuerdos del Consejo de Ministros impugnados son plenamente correctos en el contexto normativo arriba expuesto y en función de los hechos determinantes que actúan en calidad de su fundamento o elemento causal."

Así pues, es a partir de la adjudicación definitiva desde la que se produce la vigencia del contrato. Y por eso, es desde entonces, cuando en puridad debería comenzar el cómputo de índices a efectos de la revisión de precios. Mas no es ese el deseo legal arbitrado por el Decreto-Ley de 1964.

7.2.7.- CONCLUSIONES AL MOMENTO CERO.

El sistema adoptado por el Decreto-Ley de 1964 es inadecuado por las siguientes razones:

1) Hay un espacio de tiempo, que se extiende desde la confección del presupuesto hasta la licitación, durante el cual no se produce estabilización del precio.

2) El término licitación es menos significativo que el de adjudicación provisional.

3) La licitación, o la adjudicación provisional, comporta una fecha arbitraria, cuya razón de ser no es más sólida que otras también elegibles.

7.2.8.- CALCULO DE LOS INDICES.

7.2.8.1.- COMITE SUPERIOR DE PRECIOS DE CONTRATOS -
DEL ESTADO.

Al efecto del cálculo de índices, el Decreto - Ley de 1964 creó el Comité Superior de Precios de - Contratos del Estado, como pieza esencial del mecanismo revisor.

Conforme al artículo 9 del citado Decreto-Ley, el Comité someterá a la aprobación del Gobierno mensualmente los índices oficiales de precios que, aplicados a las fórmulas polinómicas, determinarán automáticamente el coeficiente de revisión.

La composición del Comité es establecida por el artículo 8° del Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero (340). En ello hay un defecto de técnica le-

(340).- El Comité estará presidido por el Presidente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Subsecretario de Hacienda) o, en su defecto, por el Vicepresidente (Director General de Patrimonio del Estado) y formarán parte del mismo, como Vocales, un representante de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire (que ac-

gislativa, al atribuir a una disposición con rango de Ley la determinación de un objeto que debiera haberse realizado por Decreto.

La inadecuación, desde un punto de vista legal resulta de lo dispuesto en el artículo 3° del texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957: "toda variación en el número, denominación y competencia

tualmente forman unidamente el Ministerio de Defensa) , designados por el Alto Estado Mayor, y de los de Obras Públicas (actualmente, junto con el antiguo Ministerio de la Vivienda, Obras Públicas y Urbanismo), Educación Nacional (Educación y Ciencia), Trabajo, Industria (Industria y Energía), Agricultura, Comercio (Comercio y Turismo) y Vivienda (desaparecido), designados por los respectivos Ministros; dos representantes del Ministerio de Hacienda, designados por el Presidente de la Junta; un representante del Instituto Nacional de Estadística, designado por el Director del referido Instituto; dos representantes del Sindicato Nacional de la Construcción, designados por el mismo, y el Secretario, que lo será el de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

de los diversos Departamentos ministeriales, y la creación, supresión o reforma sustancial de los mismos se establecerá por Ley". Luego, si la Ley es ineludible para tales casos cualificados, no es necesaria en uno de menor entidad, como es la indicación de la composición del Comité Superior de Precios. Esa inadecuación legal trasciende a la práctica, desde el momento que varios de los Organos componentes del Comité pueden ser cambiados por simple Decreto, (341) de acuerdo con lo dispuesto en el -- artículo 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo: "Compete exclusivamente al Consejo de Ministros la creación, modificación y supresión de los órga--nos de la Administración del Estado superiores a -- Secciones y Negociados, sin perjuicio de la compe -- tencia de las Cortes para la ordenación jurídico-política de las Instituciones del Estado, a que se refiere el artículo 10, apartado g) de su Ley consti -- tutiva y de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley

(341).- Entre ellos, por ejemplo, el de Secretaría de la Junta-Consultiva de Contratación Administrativa, y la Junta -Consultiva misma, creadas por Decreto y actualmente reguladas por el Decreto 315/1971, de 18 de febrero.

de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957".

Por lo demás, "el funcionamiento del Comité Superior de Precios puede considerarse hoy satisfactorio, con la única salvedad de las demoras que en ocasiones se producen en la aprobación de los índices, derivadas de dificultades que fortuitamente surgen en el desarrollo de sus métodos de trabajo". (342).

Sin embargo, es necesario resaltar la inferioridad numérica y proporcional en que se encuentra representada la contrata en la composición del Comité: hay sólo dos representantes frente a un número elevado de funcionarios.

Esto, unido al carácter cuasi judicial derivado del hecho de la eficacia de sus decisiones y de la no recurribilidad de las mismas, puede calificarse, cuando menos, de irregular, pues no se actúan los derechos de los administrados con arreglo a los criterios de justicia propios de una Administración moderna.

(342).- Memoria de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, correspondiente a los años 1960/71, p. 199.

La organización del Comité pide a voces un cambio, que podría quizá orientarse hacia una composi-ción paritaria, con la presidencia o dirección atri-buída a un profesional de la Justicia. Un organismo que al efecto podría servir de modelo, con las natu-rales adaptaciones al caso aquí planteado, es otro - de similar naturaleza cuasi judicial: el Jurado de Expropiación.

7.2.8.2.- TRAMITACION DE INDICES.

"El Comité Superior de Precios de Contratos -- del Estado someterá a la aprobación del Gobierno -- mensualmente los índices oficiales de precios".

"El acuerdo del Gobierno aprobatorio de los ín dices no será recurrible en la vía contencioso-admi nistrativa". (Artículo 9 del Decreto-Ley de 4 de fe brero de 1964).

Los índices aprobados deberán, en todo caso, - publicarse en el Boletín Oficial del Estado para -- que surtan sus efectos..

"El procedimiento de determinación de precios- revisados es, pues, *unilateral*, si bien queda mati- zada la unilateralidad por la presencia en el Comi- té de los dos representantes del Sindicato de la -- Construcción y por la información que los Ministe -

rios solicitan de los contratistas respecto de los niveles de precios en las distintas zonas" (343).

7.2.8.3.- DIFUSION GEOGRAFICA DE LOS INDICES. (344).

Los índices podrán ser únicos para todo el país o determinarse por zonas geográficas" (artículo 9 del Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964).

En cumplimiento de lo anterior, en la práctica, los índices desde un punto de vista geográfico, se están calculando de la siguiente manera:

1) Mano de obra. Se halla mensualmente un índice para cada provincia.

2) Materiales. Se calcula un índice mensual general, por cada material, para toda España; si bien para las provincias Canarias se especifican índices particulares respecto de algunos factores (acero, cemento, cerámica, energía y maderas).

Una vez recogidos los índices "más idóneos a la naturaleza económica de la prestación contractual" -

(343).- Ariño Ortiz G.: *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, Madrid 1968, p. 391.

(344).- Véanse los Apéndices 4 y 5.

(345), la única problemática que en su aspecto geográfico presenta la aplicación práctica es en relación con las obras que afectan a más de una provincia cuando los índices relativos a cada una de ellas sean distintos, lo cual podrá suceder sólo respecto de la mano de obra.

En su previsión, el apartado 3.a.c) de la Orden ministerial de Obras Públicas de 10 de agosto de 1971 (346) dispone que en la cláusula revisora se indique "la fórmula o fórmulas polinómicas de aplicación al contrato, con indicación, en su caso, de los presupuestos parciales y la provincia o región cuyos índices corresponda utilizar en el cálculo del coeficiente de revisión. Salvo justificación detallada se elegirá la provincia o región a la que corresponda el mayor volumen de obra del contrato".

Con aquella redacción dicha Orden recoge expresamente el criterio sostenido por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su Dictamen nú

(345).- Monedero Gil J.I.: *Ob. cit.*, p. 410.

(346).- Véase el Apéndice número 4.

mero 20 de 7 de junio de 1967 (347).

7.2.8.4.- INDICES PROVISIONALES E INDICES DEFINITIVOS.

El concepto de provisionalidad de los índices, es en realidad impropio, si bien la idea se toma de la práctica de liquidaciones llamadas provisionales, que con gran frecuencia se realizan. (348).

Cuando, de acuerdo con el artículo 10 del Decreto 461/1971, de 11 de marzo, no hayan sido publicados los índices de precios del mes en que se prac

(347).- Junta Consultiva. Informe 20/1967, de 7 de junio.

"El órgano de la Administración deberá señalar en el pliego de cláusulas, al tiempo que fije la fórmula - polinómica aplicable al contrato, cuál es la provincia - cuyo índice de precios será tenido en cuenta para la de terminación de las revisiones que procedan.

"A los fines anteriores se aconseja que, salvo la existencia de otras circunstancias ponderables, se adopte como regla general el índice de la provincia donde - radique el mayor volumen de obra".

(348).- Véase el Capítulo III, 9.3: *Revisiones reajustables.*

tique una liquidación dada, ésta podrá calcularse , previamente, con base en los últimos índices vigentes.

Hay, pues, una liquidación previa y otras posteriores a realizar más tarde, cuando se conozcan los índices pendientes.

Es decir, en los índices de precios no hay provisionalidad, sino pendencia. Cuando se publican, - ya desde ese momento, adquieren firmeza y son definitivos.

7.2.8.5.- CONTENIDO. ADECUACION DE LA DOCTRINA DEL FACTUM PRINCIPIS A LOS INDICES DE PRECIOS.

El artículo 5° del Decreto 461/1971, de 11 de marzo dispone:

"Los índices oficiales de precios que elabore el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado, deberán reflejar, en todo caso, los cambios -- realmente producidos en el coste de mano de obra y de los materiales que sean consecuencia de las disposiciones generales y de las resoluciones adoptadas por la Administración".

"Las oscilaciones resultantes de causas distintas de las expresadas sóloamente se reflejarán en --

los índices cuando, a juicio del Comité, se hayan consolidado y no obedezcan a circunstancias coyunturales".

Los índices se formarán, pues, para reflejar los cambios *realmente producidos* en el coste de los factores considerados (mano de obra y materiales) . Si el legislador no hubiera añadido más apostillas al concepto, el criterio que con ello se habría claramente recogido hubiera sido el de exoneración plena para el contratista del riesgo por razón de fluctuaciones económicas (salvo la limitación marcada por el umbral de revisión). (349).

Sin embargo, el afán restrictivo, ha querido recordar el mantenimiento expreso de la doctrina de *factum principis*, reduciendo, en una primera aproximación, el precio revisable a los casos de oscilaciones económicas "que sean consecuencia de las disposiciones generales y de las resoluciones adoptadas por la Administración".

Con aquella restricción el legislador da un paso atrás en la evolución del concepto revisor, recogiendo la tesis de una doctrina que, por aceptada ,

(349).- Véase en Capítulo III,4.

ya entonces había vencido en la jurisprudencia y en la doctrina, plenamente, a la insuficiencia legal - revisora. (350).

(350).- En Francia, cuyo criterio revisor ha sido tradicional - mente más elástico, se admitió desde un principio la inclusión de oscilaciones de precios de todo tipo, fueran o no coyunturales.

Así, en interpretación del artículo 33 sobre revisión de precios, del *Cahier des clauses et conditions - generales des marchés des travaux des ponts et chaussées*, se indicaba que "las alzas de precios resultantes de -- acontecimientos naturales (cataclismos, destrucciones , etc), podían entrar en efecto en el campo de aplicación del art. 33 (C.E. 16 abril 1886, *Chivolon et Vidal*, p.368 20 diciembre 1889, *Verrier et Legrand*, p. 1196); si -- bien, cuando estos hechos afectaran directamente a la - ejecución del contrato (p.e.: inundaciones de senderos, destrucción del material, etc) el contratista normalmente prefería invocar el artículo 28 del *Cahier*, relativo a la indemnización de daños y perjuicios debidos a acontecimientos de fuerza mayor..."

Laubadère A.: *Obra citada*, p. 307, en nota 26.

Se aparenta así un avance, que no es tal, pues ya existía anteriormente; había sido un instrumento de convicción doctrinal, legitimador del derecho a la revisión, para amparar al contratista frente al silencio legal en materia estabilizadora.

Precisamente el *factum principis* es alegable - cuando la norma calla, es un argumento extremo contra el silencio normativo, es la cobertura del desamparo. Por eso, que la legislación lo recoja es, - cuando menos, inoperante y, cuando más, cínico si - se habilita para utilizarlo como limitación de derechos estabilizadores. Es reconocer la inevitabilidad de su vigencia y aceptarlo para frenar cualquier pretensión revisora que vaya mas allá de sus fronteras.

Cuando faltan normas revisoras, se utiliza la doctrina del *factum principis*, como única de las pocas defensas en manos del administrado, para evitar el daño monetario que le puede producir el cumplimiento obligatorio de un contrato, cuyo precio puede ser variado unilateralmente por la Administración.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en informe número 1 de 15 de febrero de 1973, desarrolla con precisión la justificación de la doctrina expresada, al indicar que las situaciones de

falta de equidad en las contraprestaciones deben -- ser resueltas "por aplicación de la doctrina del -- *factum principis*, que aún cuando no esté enunciada de un modo expreso (la Junta Consultiva, curiosamente, quiere ignorar la referencia al *factum principis* del artículo 5° del Decreto 461/1971, de 11 de marzo, disposición ya vigente en la fecha de este dictamen) y general por nuestra legislación de contratos del Estado, numerosos preceptos de la misma tienen su fundamento en aquel principio, consagrado por las Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 1964 y 6 de abril de 1966, por doctrina numerosa del Consejo de Estado y por la literatura científica."

Sin embargo, al lado de la doctrina del *factum principis* el Decreto de 11 de marzo de 1971 establece que los índices reflejarán también "las oscilaciones resultantes de causas distintas de las expresadas". De esta manera se introduce el concepto general de imprevisión como causa de revisión, junto a los actos del poder público. (351).

Ello implica una ampliación de criterios. Es

(351).- Consejo de Estado. Dictamen de 21 de enero de 1971.

una evolución clara. Es la aceptación de que el -- contrato puede variarse por causas operantes en el mercado que no obedezcan estrictamente a disposicio nes oficiales dirigidas precisamente a provocar el aumento. Pero eso no impide que se añada una nueva-restricción: "las oscilaciones distintas de las expresadas sólomente se reflejarán en los índices -- cuando, a juicio del Comité, se hayan consolidado y no obedezcan a circunstancias coyunturales".

El hecho de hacer remisión expresa a la deci - sión discrecional administrativa ("a juicio del Comité"), no añade nada nuevo sobre la discrecionalidad general existente en materia revisora, ya que esa es la concepción general, manifestada en el artículo 19 del Decreto-Ley de 1964:

"El acuerdo del Gobierno aprobatorio de los ín dices no será recurrible en la vía contencioso-admi nistrativa".

Si no hay posibilidad de recurso, al no habili tarse ningún procedimiento de verificación de la -- adecuación de índices a la realidad del mercado, el administrado queda plenamente dentro del campo de la discrecionalidad administrativa. Su acción sólo puede plantearse en el seno del Comité Superior de Precios por medio de los dos minoritarios represen-

tantes del Sindicato de la Construcción.

Esa situación de indefensión del contratista adquiere todo su relieve cuando el artículo 5° del Decreto de 1971, requiere para estimar las oscilaciones de precios, distintas de las del *factum principis*, que "se hayan consolidado y no obedezcan a circunstancias coyunturales", es decir, cuando haya firmeza en la variación del precio.

Lo primero que de ahí resulta es que la estimación de cuándo hay o no firmeza en la variedad es una cuestión subjetiva, cuya arbitrariedad no es -- fiscalizable.

Otra consecuencia, más trascendente, consiste en que, cuando se haya llegado a la convicción de la firmeza de la variación, los índices de precios han de recoger la modificación para lo sucesivo, dejando desamparadas las prestaciones ejecutadas con anterioridad a la conclusión administrativa de permanencia de las alteraciones económicas.

Además, ¿qué razón justifica la necesidad o la conveniencia de rechazar las oscilaciones meramente coyunturales? ¿Acaso no pueden significar un quebranto económico igual que cualquiera otra oscilación monetaria? Dejar que en este aspecto se manifieste el principio de riesgo y ventura del artículo 46 de

la L.C.E., sólo tiene el fundamento de lo querido - por la Ley.

7.2.8.6.- CONFECCION MATERIAL DE LOS INDICES.

"La elaboración de los índices de mano de obra es el resultado de un complejo procedimiento, sobre la base de combinar cuatro canales (Estadística, Hacienda, Vivienda y Obras Públicas), cada uno de los cuales se apoya a su vez en cinco consultas directas a empresas constructoras por provincia. Una vez obtenido el dato, que debe ser real y de mercado, es objeto de un proceso de depuración complementario que permite llegar al coste mensual de mano de obra por provincia.

"Los índices de los materiales se calculan partiendo de consultas directas a las empresas y también siguiendo un procedimiento meticulado que garantiza la certeza del dato manejado" (352).

Como se indicó, nada impide que los índices -- puedan calcularse con cualquier extensión numérica,

(352).- Memoria de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Años 1960-71, p. 199.

con una cantidad indefinida de cifras. En la práctica, sin que haya mandato expreso legal, se está operando a razón de tres cifras enteras para los índices de mano de obra (282, por ejemplo, para el índice del mes de enero de 1974 de la provincia de Alava), y de tres cifras enteras y una decimal, respecto de los materiales (194'5, por ejemplo, para el índice del mes de abril de 1974, correspondiente a acero en la Península e Islas Baleares).

La variación económica habida en el mercado, a través del procedimiento de índices, se deducirá -- del cociente resultante entre el índice final y el inicial.

Ejemplo:

$H_o = 282$, correspondiente al índice de coste de la mano de obra en la provincia de Alava en el mes de enero de 1974.

$H_t = 408$, correspondiente al índice de coste de la mano de obra en la misma provincia en el mes de diciembre de 1976.

$$\frac{H_t}{H_o} = \frac{408}{282} = 1'446.$$

El último miembro de la igualdad es una cifra relativa, referida a tanto por uno; quiere decir que en la provincia de Alava en el tiempo transcurrido desde enero de 1974 a diciembre de 1976, la mano de obra ha experimentado un aumento tal que una peseta se ha convertido en 1'446; es decir, que ha ha

bido un incremento del 44'6 por 100.

El índice de variación de 1'446 es un avance del concepto de coeficiente de revisión, con el que entronca al englobarse en la fórmula tipo con los demás miembros del polinomio.

7.2.9.- LA INFLACION COMO UNICA ALTERNATIVA.

Aunque el Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964 prevé la posibilidad de disminución de los precios, y aunque, aisladamente, algún factor eventualmente descienda, la realidad del mercado es de una inflación galopante. (353). Por eso, aunque conceptualmente sea admisible carece de sentido hablar de cláusulas reversibles (354) o bilaterales (355).

Así, la mano de obra, calculada a valores medios nacionales, según datos de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, ha experimentado --

(353).- A decir verdad, dice Waline en *Obr.citada*, p. 25-, la revisabilidad a favor de la Administración es sobre todo teórica.

(354).- Baradez P.: *Ob. cit.*, p.305 y 306.

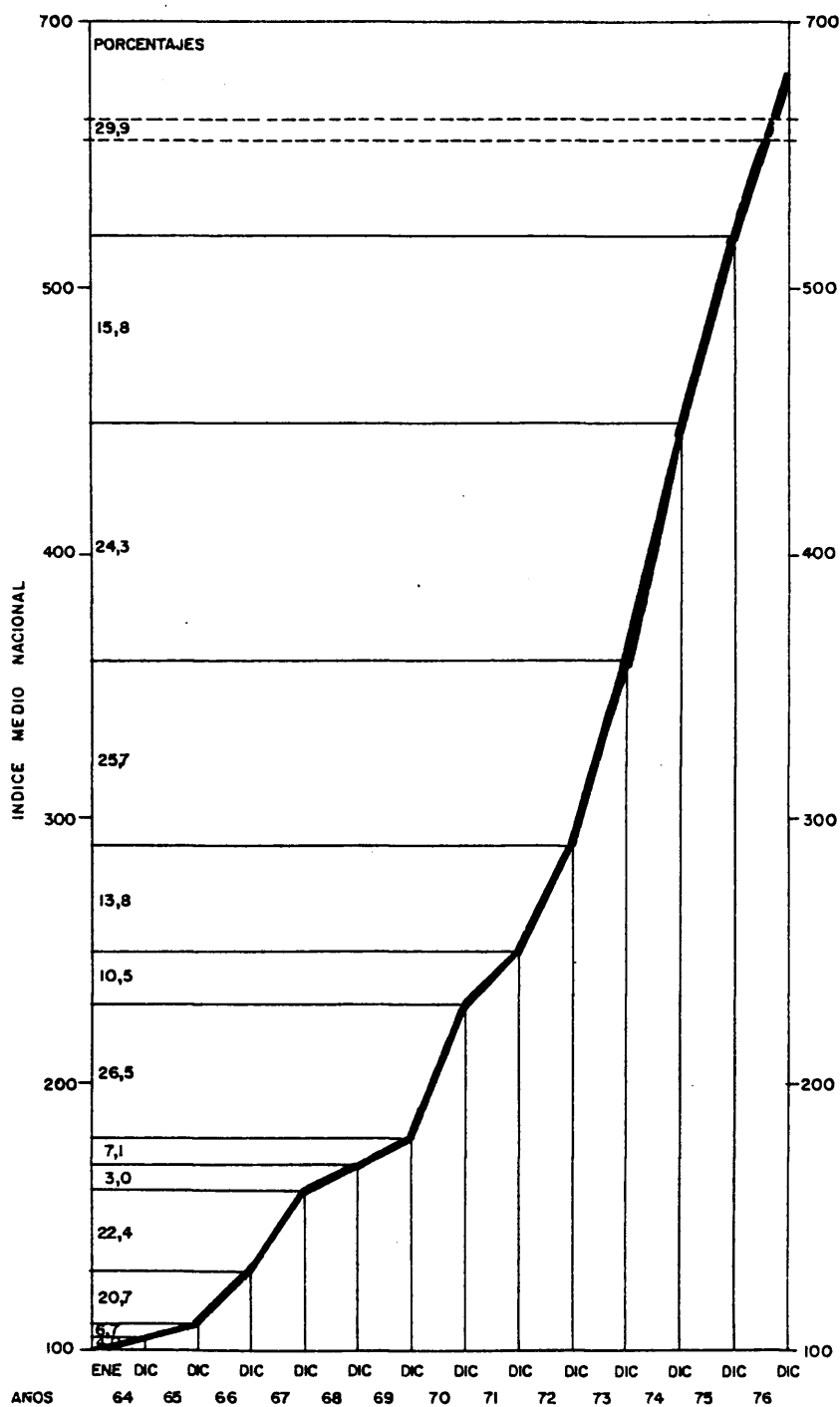
(355).- García de Enterría y Fernández T.R.: *Cursa.....*, p.520.

las siguientes variaciones porcentuales desde el -
año 1964:

1964.....	4,0 por 100
1965.....	6,7 por 100
1966.....	20,7 por 100
1967.....	22,4 por 100
1968.....	3,0 por 100
1969.....	7,1 por 100
1970.....	26,5 por 100
1971.....	10,5 por 100
1972.....	13,8 por 100
1973.....	25,7 por 100
1974.....	24,3 por 100
1975.....	15,8 por 100
1976.....	29,9 por 100

Si esas cifras resultan expresivas por sí mismas, el siguiente gráfico es de una claridad meridiana:

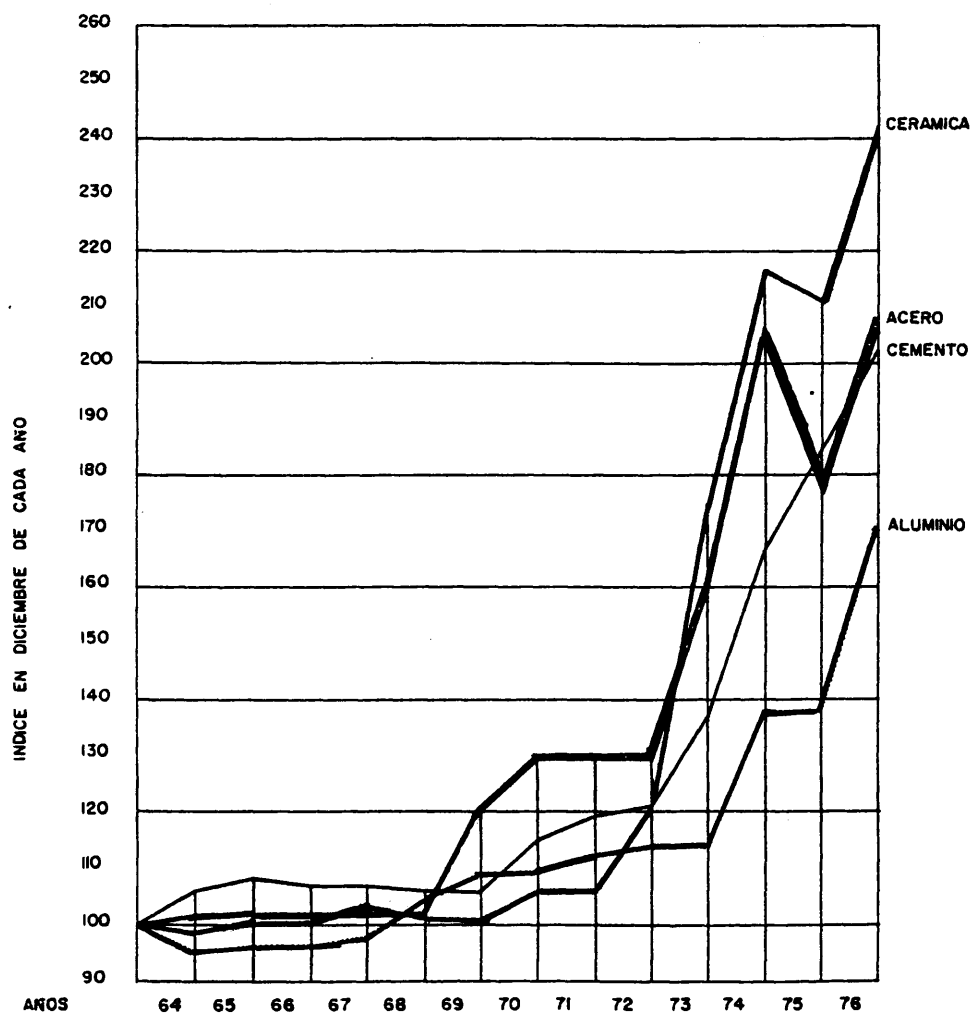
EVOLUCION DE LOS INDICES DE PRECIOS DE LA MANO DE OBRA Y PORCENTAJES DE
 CRECIMIENTO ANUALES (MEDIAS ARITMETICAS NACIONALES EN DICIEMBRE DE CA
 DA AÑO) (PERIODO 1964/1976) (BASE : ENERO 1964 : 100)



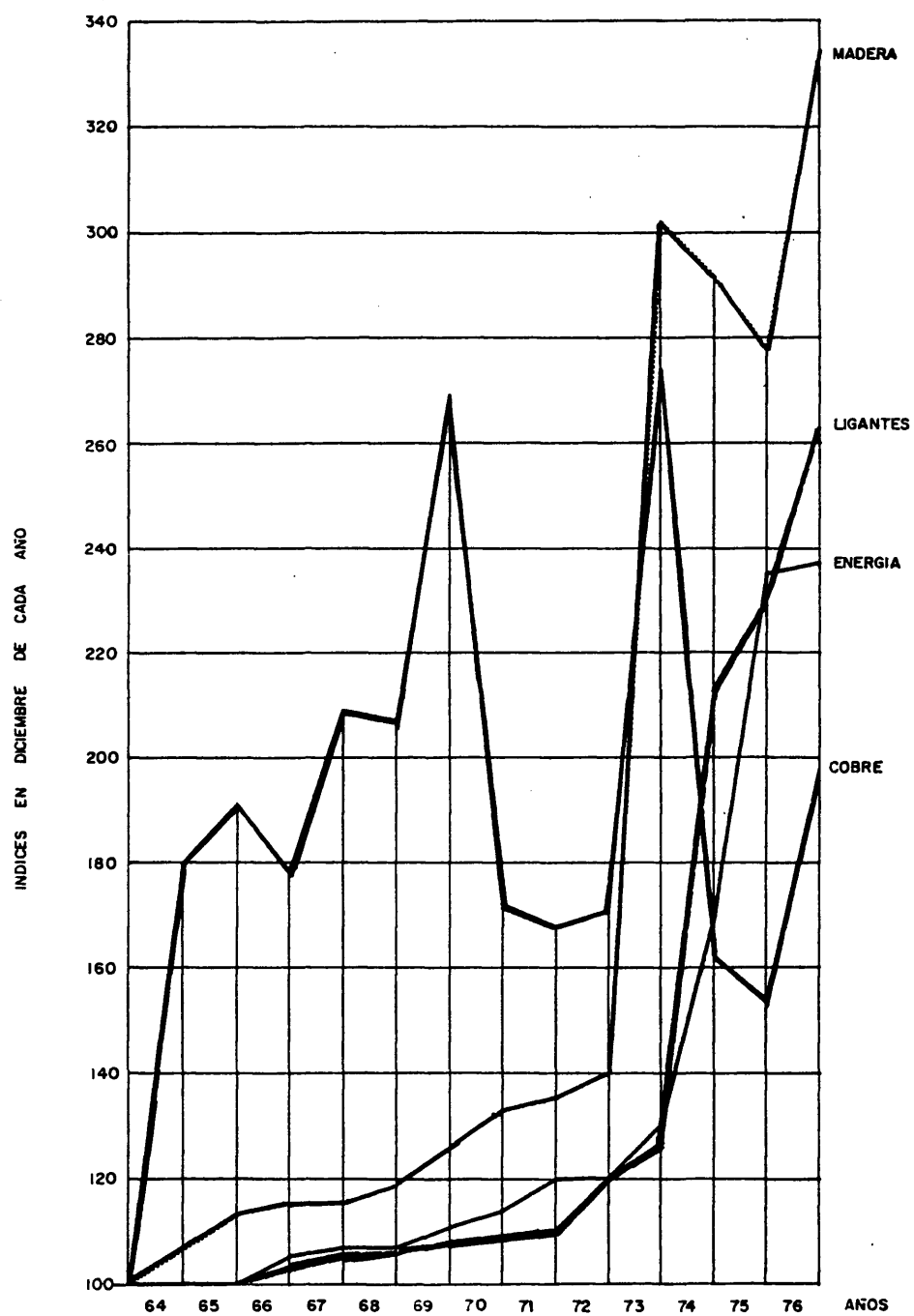
Mas si el crecimiento del valor de la mano de obra, por sí mismo no es significativo de inflación, pues podría corresponder simplemente a una mejora del bienestar social, (lo cual, a efectos de revisión de precios, resulta irrelevante), idéntica tendencia inflacionaria es la inspiradora de la evolución de precios de los materiales, cuyos índices -- desde 1964, referidos a los meses de enero de cada año, han evolucionado según los siguientes gráfi -
cos:

EVOLUCION DE LOS INDICES DE REVISION DE PRECIOS DE LOS MATERIALES
PARA LA PENINSULA Y BALEARES (PERIODO 1964-1976) (1°)

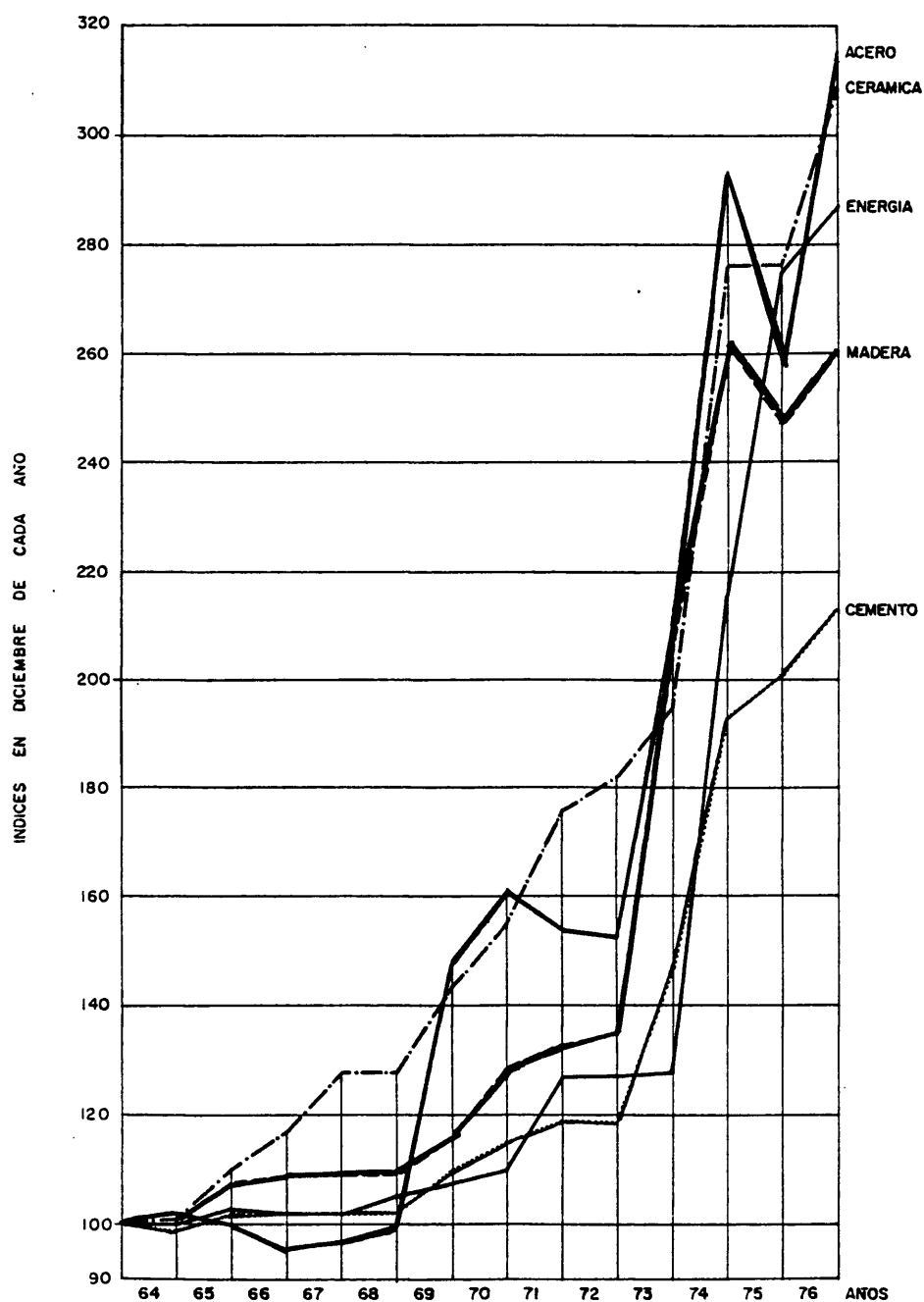
(BASE: ENERO 1964 = 100)



EVOLUCION DE LOS INDICES DE REVISION DE PRECIOS DE LOS MATERIALES
PARA LA PENINSULA Y BALEARES (PERIODO 1964-1976) (2º) (BASE: ENERO 1964=100)



**EVOLUCION DE LOS INDICES DE REVISION DE PRECIOS DE LOS MATERIALES
PARA LAS ISLAS CANARIAS (PERIODO 1.964 - 1.976) (BASE: ENERO 1.964=100)**



La eficacia del Comité Superior de Precios y - la objetividad de sus cálculos es realmente alta, - independientemente de las imperfecciones legales -- que imposibilitan un control de aquel Organismo.

Sin embargo, y ello es la prueba de la necesidad de posibilitar un procedimiento de control, los contratistas manifiestan insistentemente su disconformidad con los cálculos realizados por el Comité. Las quejas se expresan en dos sentidos:

a) *Retraso*. Se acusa al órgano administrativo de incurrir en un gran retraso (habitualmente de -- más de seis meses) en la publicación de los índices revisores, con lo cual se obliga a la práctica constante de liquidaciones provisionales y a retardar - las definitivas, lo que comporta el consecuente quebranto para el contratista por pérdida de liquidez y de agilidad operativa por disminución del fondo - de maniobra.

b) *Infravaloración de la inflación*. Se dice -- por la contrata que la Administración calcula los - índices con bases estadísticas inferiores a las reales. Esta acusación, de más trascendencia que la - anterior, es difícilmente demostrable por razón de la complejidad de los cálculos estadísticos. Sin embargo, la información de los contratistas, centrada

en el Organo Sindical SEOPAN, suele ser excelente.

7.2.10.- ESPECULACION AL AMPARO DE LA REVISION DE -
PRECIOS.

Tal como está concebida la revisión de precios con altísimos límites y detracciones, inspiradores del umbral de revisión, es inconcebible la posibilidad de especulación con base en aquella figura.

Si tales límites disminuyeran, quizá la especulación fuera posible y tendrían sentido las menciones que, en su evitación, realizan, respecto de la corrección de índices, el artículo 10 del Decreto - Ley de 1964, y el artículo 5° del Decreto de 1971 - (356).

(356).- Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964. Art. 10:

"Queda facultado el Gobierno para dictar las disposiciones precisas para impedir toda clase de tendencias especulativas con ocasión de la aplicación de este Decreto-Ley".

Decreto de 11 de marzo de 1971. Art. 5:

"El Comité informará al Gobierno, a través del Ministro de Hacienda, sobre las disposiciones y medidas -

7.2.11.- COEFICIENTE TEORICO DE REVISION.

Del desarrollo de cada fórmula polinómica, tras la aplicación de los índices de precios a los respectivos coeficientes de proporcionalidad, resulta un número relativo, que es llamado coeficiente de revisión K_t .

Ejemplo:

"Fórmula 8. Pistas de pavimentos bituminosos.

$$0'34 \frac{M_t}{M_o} + 0'29 \frac{E_t}{E_o} + 0'22 \frac{L_t}{L_o} + 0'15 = K_t.$$

En un contrato de 10 millones de pesetas, supóngase que el valor de los índices en el momento cero, de licitación, fue el siguiente para cada factor:

$$H_o = 400$$

$$E_o = 350$$

$$L_o = 200$$

y que los índices aprobados por el Gobierno en el momento t corresponden a una inflación del 10 por 100:

que considere oportuno que deban ser adoptadas para impedir toda clase de tendencias especulativas con ocasión de la aplicación del sistema de revisión de precios de los contratos de obras del Estado".

$$H_t = 440$$

$$E_t = 385$$

$$L_t = 220$$

De la aplicación de los índices resultará que en el momento inicial de licitación, K_t es igual a la unidad:

$$0'34 \frac{400}{400} + 0'29 \frac{350}{350} + 0'22 \frac{200}{200} + 0'15 = K_t$$

$$0'34 + 0'29 + 0'22 + 0'15 = 1 = K_t$$

(factor que al ser multiplicado por el precio del contrato no altera su importe inicial).

Pero en el momento t , habrá un coeficiente K_t distinto de la unidad (mayor si ha habido inflación y menor, en caso contrario).

En este ejemplo K_t habrá aumentado:

$$0'34 \frac{440}{400} + 0'29 \frac{385}{350} + 0'22 \frac{220}{200} + 0'15 = K_t$$

$$0'374 + 0'319 + 0'244 + 0'15 = 1'087 \text{ (coeficiente teórico)} = K_t.$$

Si en el ejemplo anterior no hubieran de ser tenidas en cuenta más consideraciones la cifra monetaria de la prestación resultaría revisada simplemente por multiplicación:

$$10.000.000 \times 1'087 = 10.870.000 \text{ pesetas,}$$

El valor teórico de la revisión, es pues, de

870.000 pesetas.

7.2.12.- COEFICIENTE LEGAL DE REVISION.

Dispone el artículo 4.2 del Decreto-Ley de 4 - de febrero de 1964: "...para que haya lugar a revisión será condición indispensable que el coeficiente resultante de la aplicación de los índices de -- precios oficialmente aprobados, a las fórmulas polinómicas o conjunto de fórmulas polinómicas correspondientes a cada contrato sea superior a un entero veinticinco milésimas (1'025) o inferior a cero enteros novecientos setenta y cinco milésimas (0'975). A partir de tal situación se procederá a la revisión, restando o sumando el coeficiente resultante, según sea superior o inferior a la unidad, cero enteros veinticinco milésimas (0'025), obteniendo así el coeficiente aplicable sobre la parte de obra pendiente de ejecutar".

En el ejemplo anterior, el coeficiente teórico asciende a 1'087, cifra superior al límite legal de 1'025. En consecuencia, es posible hallar el coeficiente revisor real:

1'087 de coeficiente teórico
- 0'025 de deducción legal,
1'062 de coeficiente real.

La revisión será:

10.000.000 x 1'062 = 10.620.000 pesetas,
en que
620.000 corresponden al montante de la revisión. (357).

7.2.13.- ¿REVISABILIDAD DEL BENEFICIO INDUSTRIAL Y
DE LOS GASTOS INVARIABLES?

Según se indicó anteriormente (358) el coeficiente del 15 por 100 de cada fórmula polinómica es una proporción inalterable que gira sobre bases inmodificables; no procede, pues, la revisión de los precios del beneficio industrial y de los llamados-gastos invariables.

Por eso es acertado el criterio de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa cuando en su informe número 46 de 12 de junio de 1964 confirma la no revisabilidad del beneficio industrial. -

(357).- Respecto de la trascendencia y justificación de las deducciones, véase en Capítulo III,4: *Umbral de revisión*.

(358).- *Coeficiente de proporcionalidad correspondiente a los gastos invariables*. Epígrafe 7.2.4.

Sin embargo, este sencillo aserto en la práctica induce a error, pues con frecuencia se piensa que la forma de realizar la revisión de cada certificación consistirá en aplicar el coeficiente estabilizador sobre la suma que resulte de deducir —pues no es revisable— el beneficio industrial.

Esta forma de operar es, sin embargo, errónea, porque de ese modo se deduciría dos veces la revisión de la cifra exenta.

Como demostración, tómese, por ejemplo, la fórmula 30:

$$K_t = 0'26 \frac{H_t}{H_o} + 0'11 \frac{E_t}{E_o} + 0'26 \frac{S_t}{S_o} + 0'02 \frac{M_t}{M_o} + 0'20 \frac{C_{ut}}{C_{uo}} + 0'15;$$

de donde,

$$0'26 + 0'11 + 0'26 + 0'02 + 0'20 + 0'15 = 1;$$

Si se supone, para simplificar, que la inflación reflejada en los índices de precios, es del 200 por 100, los valores actuales estarán en la proporción de 2 a 1 respecto de los iniciales.

Es decir,

$$K_t = 0'26 \frac{2}{1} + 0'11 \frac{2}{1} + 0'26 \frac{2}{1} + 0'02 \frac{2}{1} + 0'20 \frac{2}{1} + 0'15;$$

o lo que es lo mismo

$$K_t = (0'26 + 0'11 + 0'26 + 0'02 + 0'20) 2 + 0'15;$$

$$K_t = 0'85 \times 2 + 0'15 = 1'70 + 0'15 = 1'85. \quad (*)$$

O sea, que cada peseta del presupuesto inicial se ha convertido en 1'85 de valor actual.

Pero obsérvese que el valor 0'15 en ningún momento ha experimentado alteración, de modo que está comprendido en el coeficiente 1'85 y lo estaba también en el coeficiente inicial, 1.

Así, resulta que si la cantidad a revisar es - de 1.000 pesetas, habrá de procederse (abstracción-hecha del ajuste de coeficientes que reglamenta el artículo 4 del Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero) del siguiente modo:

Valor inicial, $1.000 \times 1 = 1.000$

Valor actual, $1.000 \times 1,85 = 1.850$

Importe de la revisión, 850. (**).

Si en lugar de actuar de este modo, se siguiera el criterio inducido por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, resultaría lo siguiente:

Valor inicial, $1.000 \times 1 = 1.000$

$1.000 - 150 = 850. (***)$

De donde 150 es la consecuencia de aplicar el 0'15 por 1 (15 por 100).

$$850 \times 1'85 = 1.572'50$$

$$1.572'50 + 150 = 1.722,5 \text{ a pagar;}$$

Importe de la revisión: 722'5 pesetas.

Esta cantidad es menor que la resultante en - (**), forzosamente, porque la deducción se ha realizado dos veces:

a) Una, al resolver la fórmula polinómica (*) - pues el coeficiente 0'15 por 1 (15 por 100) no se - multiplicó por el índice 2 de aumento del coste. De manera que la fórmula, y por lo tanto el coeficiente resultante (1'85), ya lleva incorporada la deducción de valores.

b) Otra, después, al detraer de la base el tanto no susceptible de revisión (***).

Además, el criterio de la Junta Consultiva opera con cifras no homogéneas, pues aplica el coeficiente 1'85, que lleva incorporados los gastos invariables, a la base 850, que resulta después de haber se detraído tales gastos.

SECCION OCTAVA
CONTRATOS REVISABLES

8.1.- CONSIDERACIONES GENERALES.

8.2.- CONTRATO DE OBRAS.

8.2.1.- CONCEPTO.

8.2.2.- NATURALEZA.

8.3.- CONTRATO DE FABRICACION.

8.4.- CONTRATO DE INSTALACION.

8.5.- CONTRATO DE GESTION DE SERVICIO PUBLICO.

8.6.- OTROS CONTRATOS.

8.6.1.- LA PROHIBICION DE REVISION COMO REGLA.

8.6.2.- CONTRATOS RELATIVOS A EQUIPOS Y SISTEMAS PA
RA EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACION.

8.7.- CRITICA.

8.1.- CONSIDERACIONES GENERALES.

La revisión de precios es una figura que en España nació para estabilizar únicamente las prestaciones monetarias en los contratos de obras. Así, el Real Decreto de 31 de marzo de 1917 limitó la excepcionalidad de sus beneficios a las obras (359).- Esta fue la tónica de las disposiciones posteriores dictadas respecto de tal materia. Aunque el Decreto Ley de 18 de enero de 1957 admitió la posibilidad de revisar los precios de los contratos de suministro, la transitoriedad de este criterio se pondría de relieve, en el Decreto-Ley de 10 de octubre de 1963 (y en el que lo derogó, actualmente vigente, de 4 de febrero de 1964) que omitió cualquier mención distinta al contrato de obras.

Por lo demás, en la práctica administrativa es notoria la existencia de un particular recelo a la extensión del beneficio revisor. Buen ejemplo de --

(359).- Véase Capítulo III,1.1.

ello, es el dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa número 12 de 3 de julio de 1965:

"El problema de la inclusión de cláusulas de - revisión de precios en los contratos de suministro es muy delicado y esta Junta Consultiva adopta una prudente actitud de reserva estimando, en definitiva, poco aconsejable la introducción de esta norma en nuestro ordenamiento jurídico. Posiblemente, con una adecuada estrategia contractual, consistente en la reducción de los plazos de entrega de suministros, y una política de precios realista podrá evitarse en la práctica la función estabilizadora que se asigne a la cláusula de revisión, eludiéndose, - por otra parte, las complicaciones económicas y financieras que su admisión lleva consigo".

La posibilidad legal de revisión de contrato - distinto al de obras fue y es no sólomente rechazada por omisión, sino, en ocasiones, expresamente -- prohibida; tal sucede con los contratos celebrados por la Administración con empresas consultoras y de servicios, de los que el artículo 6 del Decreto -- 1005/1974, de 4 de abril dispone: "Queda prohibida la inclusión de cláusulas de revisión de precios en los contratos de asistencia".

La firmeza de la tesis de exclusividad revisora hacia el contrato de obras en el derecho positivo ha experimentado, al fin, una notable quiebra -- por virtud de la reforma introducida en la legislación de contratos por la Ley 5/1973, de 17 de marzo. Esta norma que es de carácter general y, por lo tanto, no es de naturaleza revisora, extiende la -- aplicabilidad de los beneficios del Decreto-Ley de 1964 a un nuevo tipo de contrato, de características especiales, al que crea y encasilla dentro de -- la clase de los de suministro, y que es conocido -- con el nombre de suministro-fabricación.

Además, ha de ponerse atención también a la figura contractual de suministro regulada en el artículo 240 del R.G.C., que dispone:

"Cuando a juicio del Organo de contratación, - dado el tiempo que precise la obra subsiguiente y - el porcentaje que represente en el precio total, deba considerarse la obra como elemento principal y - el suministro como accesorio, se regulará íntegra - mente el negocio por el Título II del presente Li - bro".

En tal estado de cosas, se plantea la necesi - dad de delimitación de los distintos contratos, con el fin de conocer cuándo hay posibilidad de aplicar

la normativa revisora.

8.2.- CONTRATO DE OBRAS.

8.2.1.- CONCEPTO.

Aunque el Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero, dispone en su artículo 1º la posibilidad de inclusión de cláusula revisora en los contratos de obras, no delimita el concepto de obras, el cual, sin embargo, es desarrollado con cierta amplitud en el artículo 1º del Decreto 461/1971, de 11 de marzo, al enumerar los casos objeto de revisión:

"a) Los de obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación (con presupuesto superior a cinco millones de pesetas);

"b) Los de obras de reparaciones menores y de conservación que por sus características sean susceptibles de integrarse en un proyecto o presupuesto (siempre que reunan el requisito establecido en el apartado anterior)".

Así, las obras del Decreto-Ley de 1964, se concretan, según el Decreto de 1971, en las siguientes:

- 1) Las de primer establecimiento,
- 2) Las de reforma,

- 3) Las de gran reparación,
- 4) Las de reparaciones menores,
- 5) Las de conservación.

En los supuestos 4) y 5) se requiere, como requisito especial, que las obras sean susceptibles de ser integradas en un proyecto o presupuesto.

El artículo 57 del Reglamento General de Contratación realiza una interpretación del concepto de obras, coincidente con el Decreto de 1971:

"A los efectos de elaboración de los correspondientes proyectos, se clasifican las obras, según su objeto y naturaleza, en los grupos siguientes:

"a) Obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación,

"b) Obras de reparaciones menores,

"c) Obras de conservación y mantenimiento.

"Son obras de primer establecimiento las que den lugar a la creación de un bien inmueble.

"El concepto general de reforma abarca el conjunto de obras de ampliación, mejora, modernización, adaptación, adecuación o refuerzo de un bien inmueble ya existente.

"Se consideran como obras de reparación las necesarias para enmendar un menoscabo producido en un bien inmueble por causas fortuitas o accidentales.-

Cuando afecten fundamentalmente a la estructura resistente, tendrán la calificación de gran reparación, y en caso contrario, de reparación menor.

"Si el menoscabo se produce en el tiempo, por el natural uso del bien, las obras necesarias para su enmienda tendrán el carácter de conservación. Las obras de mantenimiento tendrán el mismo carácter que las de conservación".

El artículo 57 del R.G.C., según lo expuesto, es explícito en cuanto a la delimitación del ámbito del contrato por razón de la naturaleza de las obras y añade:

"Se consideran expresamente comprendidos en el presente Título (Título II: Del Contrato de Obras), los contratos de obras que tengan por objeto:

"1. La construcción de un bien que tenga naturaleza de inmueble, tales como carreteras, ferrocarriles, puertos, presas, canales, edificios, fortificaciones, aeródromos, bases navales, monumentos, instalaciones varias y otros análogos.

"2. La realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo, como dragados, sondeos, prospecciones, inyecciones, etc.

"3. La reforma, reparación, conservación o demo

lición de los definidos en los párrafos anteriores.

"En los contratos de obras, la Administración podrá aportar, total o parcialmente, los materiales instalaciones u otros medios destinados a su ejecución".

8.2.2.- NATURALEZA.

Los caracteres intrínsecos del contrato de -- obras son los de un contrato a *cuerpo cierto*, semejante a la *locatio operis* privada a que se refiere el artículo 1588 del Código civil (360).

"Es doctrina común en nuestro Derecho (361) la que ve en el contrato de obras una modulación administrativa del contrato civil de arrendamiento de - obras por ajuste o precio alzado, de acuerdo con el criterio civil citado (362). La modulación consiste

(360).- Tribunal Supremo. Sentencia de 9 de mayo de 1970.

(361).- Indica el Consejo de Estado en dictamen n° 36103 de 24 de octubre de 1968.

(362).- Por el texto podría pensarse que el Consejo de Estado acepta aquí la tesis *iusprivatista* del contrato administrativo. Respecto de la posición *iuspublicista* del - autor de este trabajo, véase la *Introducción*.

en el acomodo material de la figura común al tráfico en masa de la Administración, sin merma de la na turaleza que le es propia ni de sus fundamentales rasgos distintivos. Por virtud de este contrato, el contratista, o *conductor*, se obliga a realizar una obra determinada, y el dueño o *locator*, al pago de un precio alzado. La definición que contiene el Código civil en el artículo 1544 subraya ambas características en el arrendamiento de obra: una de las partes se obliga a ejecutar una obra por un precio-cierto. El objeto que en él consideran las partes y sobre el cual consienten no es el trabajo o la acti vidad del contratista, sino su resultado, la obra - completa y terminada. Y a diferencia del arrenda -- miento de servicios, en que el obligado es retribu*í* do por la actividad que realiza, en el contrato de obra la retribución del servicio es sustituída por el ajuste o precio alzado.

"Las prestaciones de las partes se delimitan - con toda nitidez: la ejecución de la obra queda a - cargo del contratista; el pago del precio, a cargo del *dominus*. Al primero corresponde la responsabili*í* dad de ejecución (artículos 1589, 1590 y 1591); el segundo no está obligado a su prestación sino hasta que recibe la obra (artículo 1599), y no ha de pa--

gar más de lo convenido, salvo el sólo caso de que se haya producido un aumento de obra consentido por su parte (artículo 1593).

"Cabe también que la obra haya sido contratada por piezas o medida, caso en el cual el contratista tiene acción para reclamar del dueño que la reciba por partes y que la pague en proporción (artículo - 1592). Pero no basta, a estos efectos, que la obra sea susceptible de ejecución material por trozos o secciones; es preciso contratarla por piezas o medida, de modo que, si no se hubiese pactado la recepción y pago de los sucesivos estados que vaya al canzando la construcción, la obra sigue subordinada a su recepción definitiva y al abono del precio alzado convenido" (363).

Tales elementos fundamentales de la *locatio -- conductio operis* aparecen en el contrato de obras.- Como aquélla, el contrato de obras es de resultado, correspondiendo al contratista la responsabilidad de la ejecución de las obras hasta su recepción de-

(363).- En el mismo sentido se pronuncian los dictámenes 24074, 25092 y 34585, de 4 de diciembre de 1958, 9 de julio de 1959 y 26 de abril de 1966.

finitiva (364) y a la Administración el pago del -- precio convenido (365), que es el de adjudicación -- de la contrata. Al contratista le es debida la obra que realmente ejecute con sujeción al proyecto y a sus modificaciones autorizadas. Los pagos parciales tienen carácter de documentos provisionales a buena cuenta, sujetos a las rectificaciones que produzca la medición y liquidación final, y no suponen aprobación ni recepción de las obras a que correspondan ya que ésta sólo tiene lugar al término de las mismas (366). No hay, pues, en el contrato de obras públicas concierto por piezas o medida, sino con -- cierto a precio alzado de una obra completa y terminada (367).

(364).- Cláusula 22 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de di -- ciembre y artículos 55 de la Ley y 173 del Reglamento.

(365).- Cláusulas 49 y siguientes del Pliego y artículos 47 de la Ley y 142 y siguientes del Reglamento.

(366).- Cláusulas 49, 62 y 76.

(367).- Lo expuesto es ratificado por el Tribunal Supremo en -- Sentencias de 19 de abril de 1967 y 30 de septiembre de 1965.

8.3.- CONTRATO DE FABRICACION.

8.3.1.- NORMATIVA APLICABLE.

Es una de las formas del contrato de suministro, tipificada por el número 3 del artículo 83 de la L.C.E. (artículo 237 del R.G.C.). Existe cuando "la cosa o cosas que hayan de ser entregadas por el empresario deban ser elaboradas con arreglo a características peculiares fijadas previamente por la Administración".

La normativa aplicable es la del contrato de obras, a tenor del sentido literal del artículo 84 L.C.E. (artículo 238 del R.G.C.):

"A los contratos de fabricación a que se refiere el apartado 3 del artículo precedente, se aplicarán directamente las normas generales y especiales del contrato de obras que el órgano de contratación determine en el correspondiente pliego de bases".

En consecuencia, el contrato de fabricación, encajado por la ley como un subtipo de suministro, de éste sólo tiene el nombre; en realidad se trata de una figura que regula una actividad distinta de las obras, de los servicios y de los suministros.

Por eso, la fabricación debiera de ser el objeto

to de un tipo de contrato diferenciado de los demás administrativos. Esto es lo que en la práctica precisamente sucede, pues para su regulación, se hace remisión a una normativa diferenciada, distinta de la de obras y de la de suministros.

Por eso, cuando el artículo 84 de la L.C.E. -- dispone que se apliquen a la fabricación "las normas generales y especiales del contrato de obras -- que el *órgano de contratación* determine en el correspondiente pliego de bases", lo que está haciendo es permitir la aplicación alternativa de la figura de obras o de la de suministros, o bien la aplicación simultánea de ambos tipos, en encuadre variable según la discrecionalidad del *órgano de contratación*.

De ahí se sigue, que, de los posibles sistemas normativos, se ha elegido para la figura de fabricación el peor, pues, en definitiva, se ha dejado al arbitrio del *órgano de contratación* la decisión de cuál ha de ser la legislación aplicable; ello con el agravante de que no se establece límite a esa opción discrecional, ni, por lo tanto, se habilita una forma de control de la decisión de optar. Lo cual, si puede ser grave en cuanto a la problemática general de contratación, no tiene, en verdad es-

pecial relevancia respecto del tema de revisión de precios.

En el primero de los aspectos citados es grave, porque, por ejemplo, la discrecionalidad del órgano de contratación conlleva la derogación del sistema de adjudicación: en el contrato de suministro el sistema ordinario de contratación es el concurso (artículo 87 de la L.C.E.), pero en el contrato de obras los sistemas ordinarios son la subasta y el concurso-subasta, considerándose al concurso, junto con la adjudicación directa, como excepcional y de carácter restrictivo en razón a que su aceptación implica un ataque al esencial principio de publicidad y concurrencia, (artículo 13 L.C.E.). El mantenimiento de ese principio es querido por la Ley tanto para dar respuesta a la idea de igualdad de oportunidades del contratista, como por beneficiar al Ente Público, en la depuración de precios por la -- concurrencia y en la salvaguarda de la imagen de -- una Administración pública sana.

Cuando el órgano de contratación tiene necesidad de acudir al concurso debe justificar en el expediente las causas, que han de ser sólo por alguno de los cinco móviles del artículo 35 de la L.C.E.

(368), redactado con arreglo a un criterio restrictivo y de *numerus clausus*.

Pues bien, si en ese orden de ideas, la Ley --

(368).- Se celebrarán mediante concurso los siguientes contra -

tos:

1) Aquellos en que no sea posible la fijación previa de un presupuesto definitivo.

2) Los que se refieran a la ejecución de obras cuyos -- proyectos o prescripciones técnicas no hayan podido ser establecidos previamente por la Administración y cuyos anteproyectos deban presentar los licitadores.

3) Cuando el órgano de contratación considere que el -- proyecto aprobado por la Administración es susceptible de ser mejorado por otras soluciones técnicas, a pro -- poner por los licitadores.

4) Aquellos para la realización de los cuales facilite la Administración materiales o medios auxiliares cuya - buena utilización exija garantías especiales por parte de los contratistas.

5) Los relativos a obras de tecnología especialmente -- avanzada o cuya ejecución sea particularmente compleja, siempre que la anualidad media sea superior, en ambos - casos, a cien millones de pesetas.

dispone que el contrato de fabricación se rija directamente por las normas del contrato de obras, lo que está queriendo es, entre otras cosas, que se realice la adjudicación según los sistemas habilitados para este tipo de contrato; mas si la propia Ley permite al órgano de contratación decidir cuál y cuánta sea la normativa de obras aplicable, está autorizando a que cuando el Ente público lo quiera, acudiendo a la normativa de suministros, contrate por concurso sin necesidad de justificar que la fabricación se adecua a alguno de los cinco casos taxados del artículo 35 de la L.C.E.

Conocedora del problema, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sus informes números 18 y 19, de 5 de junio de 1975, ha señalado que cuando un Pliego de Bases de un contrato de fabricación llame a preceptos típicos del contrato de obras deben aceptarse éstos en sus propios términos sin hacer alteración de ellos más que en lo estrictamente necesario para realizar el acoplamiento de la otra figura.

Sin embargo, es esta una mera enunciación de un deseo de lo ideal sin trascendencia real al orden legal.

Mas si el sistema del artículo 84 L.C.E., afec

ta a las reglas generales de contratación, no es -- particularmente relevante respecto de la revisión -- de precios, por la forma en que esta figura está -- concebida, pues el acuerdo de inclusión de cláusula revisora está en todo caso dentro del poder discrecional del órgano de contratación, salvando, naturalmente, los límites legales oportunos.

8.3.2.- OPERATIVIDAD REVISORA EN EL CONTRATO DE FABRICACION.

El contrato de fabricación tiene tan peculiares características que la práctica revisora necesariamente ha de separarse de los criterios estrictamente técnicos habilitados para el contrato de -- obras.

Una aplicación intransigente del Decreto-Ley de 1964, del Decreto de 1971 y del cuadro de fórmulas polinómicas tipo podría llevar a consecuencias desencajadas de las características de este contrato (369). Por eso han de elaborarse fórmulas e índi

(369).- Junta Consultiva. Informe 24 de 14 julio 1975:

La Ley 5/1973, de 17 de marzo, modificó el artícu

ces específicos, oficialmente aprobados según el --

lo 84 de la L.C.E. en el sentido de que a los contratos de fabricación de suministros se les podría aplicar directamente "las normas generales y especiales del contrato de obras que el órgano de contratación determine en el correspondiente pliego de bases". Esta innovación jurídica significaba el reconocimiento de que los contratos de fabricación de muebles, no obstante la genérica calificación como contrato de suministro que verifica el artículo 83 de la propia L.C.E., encierra los rasgos típicos del contrato de obras y ello justifica que su régimen participe de elementos normativos de ambas figuras.

Entre las normas especiales a que se refiere el artículo 84 se hallan las disposiciones que disciplinan la revisión de precios en los contratos de obras del Estado, razón por la cual nada cabe objetar a que en un contrato de fabricación se incluya una cláusula de estabilización semejante a la que puede establecerse en aquellos. Las diferencias estructurales que, sin embargo, existen entre el contrato de obras y el contrato de fabricación justificarán siempre, en el caso que nos ocupa, las adaptaciones estrictas que aconsejen las pe-

procedimiento general, teniendo en cuenta que, como indica la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en informe de 17 de julio de 1975, en los contratos de fabricación pueden ofrecerse muy variadas situaciones en lo relativo a formas y plazos de ejecución y pagos, ya que determinados bienes fabricados en serie pueden estar normalmente en existencias o almacén de los suministradores mientras que otros requieren especial fabricación, en ocasiones a largo plazo. En estas circunstancias no resulta -

culiaridades propias de este contrato de fabricación, - siempre que no desvirtuen los aspectos más sustanciales del sistema.

Esto es, una aplicación intransigente del Decreto Ley de 4 de febrero de 1964 y del Decreto 461/71, de 11 de marzo, así como del cuadro de fórmulas polinómicas--generales para las obras civiles, podría llevar a consecuencias desncajadas de las características de este contrato de fabricación. Por eso han de elaborarse fórmu - las e índices específicos, si bien éstos han de tener - carácter oficial, es decir, han de ser aprobados por el Gobierno a propuesta del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.

de fácil aplicación la fórmula de revisión mensual, según certificaciones, tal como se realiza en los contratos de obra.

Teóricamente, la fecha de revisión debería corresponder al promedio de las prestaciones reales realizadas en el curso de la fabricación. Por ello, parece adecuada la fijación de una fecha intermedia que resulte representativa, practicando de este modo la revisión de una sola vez.

En el caso hipotético de que los costes fueran aumentando de forma proporcional durante todo el período, el valor podría ser la semisuma de los existentes en el principio y fin de los trabajos.

Como siempre hay la posibilidad de que se realicen entregas de dinero a cuenta en plazos diversos del proceso de fabricación, el cálculo del tiempo, t , de revisión se establecería en tales casos de la siguiente manera:

$$t = \frac{t_0 P_0 + t_1 P_1 + \dots + t_n P_n}{100}$$

En la que:

t es el número ordinal (contado a partir del mes natural siguiente al de la fecha de comienzo de la vigencia del contrato) que señala el mes

al que corresponden los índices aplicables para revisión del precio para la totalidad del contrato.

t_0 , t_1 , t_n , son los números ordinales de los meses en que se entregan respectivamente las cantidades P_0 , P_1 , P_n , por desarrollo del contrato.

P_0 , P_1 , P_n , son las cantidades entregadas durante la vigencia del contrato por desarrollo del mismo, expresadas en un porcentaje del precio total original.

Este sistema puede ofrecer resultados correctos cuando las entregas de dinero correspondan a gastos realmente efectuados por la empresa, pero puede ofrecer sensibles desviaciones cuando esto no suceda, especialmente cuando los importes de las entregas se acumulen al principio o al fin del período de fabricación.

En un caso límite, si se pagase todo por anticipado, no habría revisión de precios, y si, por el contrario, el pago se realizase al final del contrato, el único precio aplicable sería naturalmente el último, sin tener en cuenta los costes anteriores. Como compensación a este desequilibrio se produciría el hecho de que, en el primer caso, la financiación sería a cargo del organismo contratante, y en

el último, al de la empresa suministradora.

Esta consideración y la de que los principios de buena administración aconsejan estudiar los plazos de pagos a cuenta de acuerdo con las prestaciones de fabricación, parecen disminuir sensiblemente los riesgos que la propuesta de fecha ponderada pueda ofrecer, en orden a una justa compensación de -- las alzas de precios.

8.4.- CONTRATO DE INSTALACION.

En principio, como ha quedado indicado, el criterio que rige respecto del contrato de suministro, es el de *irreversibilidad*.

Pero este criterio puede presentar una excepción, además de la expuesta del contrato de fabricación, a tenor del párrafo segundo del artículo 240 del Reglamento General de Contratación:

"Cuando a juicio del Organo de contratación, - dado el tiempo que precise la ejecución de la obra- subsiguiente y el porcentaje que represente en el - precio total deba considerarse la obra como elemento principal y el suministro como accesorio, se regulará íntegramente el negocio por el Título II del presente Libro".

El Reglamento, con tan desafortunada redacción, entra en un terreno verdaderamente resbaladizo y es cabroso. Del texto, lo primero que resalta es la -- profunda ambigüedad con que están formuladas las expresiones clave:

- 1) a juicio del órgano de contratación,
- 2) dado el tiempo que precise la ejecución de la obra subsiguiente,
- 3) dado... el porcentaje que represente en el precio total.

La imprecisión es tanta que cuesta resolver el problema principal, que es averiguar en cuál de los contratos administrativos está pensando el párrafo segundo del artículo 240 del Reglamento General de Contratación. Al respecto, en principio, se pueden admitir a discusión las siguientes hipótesis:

1. El Reglamento se refiere al contrato de -- obras que eventualmente cuenta, además, con una - - prestación de suministro.

2. Se está pensando en un contrato de suministro, en el que hay además una prestación de obras - con tan especial relieve que hace necesario aplicar la normativa del contrato de obras.

3. Son dos contratos, uno de obras y otro de - suministro, que se superponen.

1.- Las razones que abonan la primera de las hipótesis radican en la expresión relativa a que la obra deba considerarse como *elemento principal* y el suministro como *accesorio*.

2.- En beneficio de la segunda tesis está la expresión *subsiguiente*, indicativa de que la obra que precise ejecución será posterior al suministro y consecuencia de éste. Tal expresión es aclaratoria de la accesoriedad de las obras.

3.- A favor del tercer criterio cabe argumentar que hay identidad de sujetos y de causa, pero no de objeto.

De las tres hipótesis las más claramente descartable es la tercera, pues el objeto de los contratos puede ser múltiple de acuerdo con el artículo 29 del Reglamento General de Contratación (370). No es posible, sin embargo, alcanzar tan concreta conclusión respecto de los otros dos casos, pues cualquiera de ellos resulta admisible: el párrafo -

(370).- Podrán celebrarse contratos con pluralidad de objeto, pero cada una de las prestaciones deberá ser definida con independencia de las demás.

segundo del artículo 240 del R.G.C., al estar encuadrado en el capítulo que trata del *contrato de suministro*, se ha de referir necesariamente, por razón de sistemática, a una modalidad de este contrato, - pero, al mismo tiempo, nada se opone a la posibilidad de contratos de obras que, eventualmente, cuenten, además, con una prestación de suministro; esto sería así aunque el artículo 240 del R.G.C. no existiera.

A pesar de lo vaporoso de la cuestión se pueden aventurar las siguientes conclusiones:

1) En la práctica existe la posibilidad de contratos de suministro con obras,

2) También son posibles los contratos de obras con adquisición de bienes muebles. (371).

(371).- Informe de la Junta Consultiva de 31 de marzo de 1976:

"Conviene poner de relieve, a este respecto, que los campos de aplicación del contrato de obras y del -- contrato de suministro de fabricación seguido de instalación o montaje, tienen en la práctica, no obstante -- los esfuerzos reglamentarios para deslindar ambas figuras, que se ponen de relieve en los artículos 238 a 240 del R.G.C., algunos supuestos dudosos o de difícil calidad

La clave diferenciadora de unos y otros radica

ficación, por causa de que es posible se mezclen en el mismo contrato características típicas de los dos tipos en cuestión. Esto da lugar a figuras atípicas o complejas en las cuales es deber de los órganos de contratación extremar el celo al tiempo de elaborar los pliegos de cláusulas o de bases, a fin de que el régimen obligatorio quede perfectamente definido, de conformidad con las indicaciones que contienen los preceptos reglamentarios antes aludidos.

Nos hallamos en el presente caso justamente ante uno de estos contratos de estructura ambigua, donde la empresa, además de la fabricación y suministro de los equipos de telecomunicación debe realizar una serie de obras civiles preparatorias y completar después la instalación y puesta a punto de aquellos aparatos. Esta complejidad obligacional permite afirmar, según el aspecto de la prestación que se pondere como principal o básico, que nos hallamos ante un contrato de suministro seguido de instalación o estamos frente a un contrato de obras de instalación de telecomunicación con suministro de los correspondientes materiales, que son las posiciones mantenidas, al respecto, por la Dirección Gene

en la expresión *obra subsiguiente*. Cuando, según es

ral de Correos y la Intervención General, respectivamente.

Considera esta Junta que para llegar a la más correcta aplicación de la operación planteada en los términos descritos es necesario barajar la interpretación de los siguientes preceptos reglamentarios:

1. El artículo 240 R.G.C. que da reglas específicas para distinción de contrato de obras y de contrato de suministro en aquellos casos en que el suministrador "deba realizar obras accesorias de instalación o montaje de los bienes". Y a este respecto establece: "Cuando a juicio del órgano de contratación, dado el tiempo que precise la ejecución de la obra subsiguiente y el porcentaje que represente en el precio total deba considerarse la obra como elemento principal y el suministro como accesorio, se regulará íntegramente el negocio por el Título II del presente Libro".

El examen de estas precisiones jurídicas, basadas en la reflexión que debe hacer el órgano gestor en torno al tiempo de ejecución de la obra subsiguiente y del "porcentaje que represente la obra en el precio total", para deducir la aplicación del régimen aplicable, nos -

ta, se adquiriera un bien mueble para instalarlo más-

pone de relieve que los dos aspectos que contempla el precepto no son superponibles a los datos del caso que ahora se estudia. En efecto, en el "proyecto de radio enlaces Barcelona-La Junquera" las obras, según se deduce de la documentación remitida, no pueden reputarse -- "accesorias", sino "esenciales" para el funcionamiento del complejo; ni tampoco las expresadas obras tienen el carácter de "subsiguientes", como las típicas de montaje, sino previas y simultáneas al suministro del material, con el propósito de que constituyan una vez concluidos los trabajos, un todo unitario, inmueble e indivisible.

Es decir, en el caso que se informa, con independencia del mayor valor que puedan tener los equipos sobre las obras civiles y de montaje, lo importante es el conjunto total, en suma, la instalación, la obra completa, el resultado funcional deseado por la Administración.

2. La configuración de estos trabajos, como instalación unitaria encuentra su refrendo en la Orden de 27 de marzo de 1968, que se ocupa de fijar los tipos de obras, grupos y subgrupos, para la calificación de los

tarde, se estará ante un contrato de suministro. -

contratistas de obras del Estado.

En esta disposición, que contiene un inventario - completo de la gama de obras públicas, figuran las instalaciones de telecomunicación, las instalaciones radio eléctricas, las instalaciones electrónicas... constituyendo los subgrupos 7 y 8 del grupo I, Instalaciones -- eléctricas.

Esta normativa parece considerar las distintas fi guras de instalaciones como "elemento principal", y no como accesorio o subsiguiente del suministro en los dis tos supuestos que contempla, entre los cuales se halla el que ahora analizamos.

3. Finalmente el mismo criterio prevalece en el - Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre, que aprueba el - cuadro de fórmulas polinómicas aplicables a las obras - del Estado, a efectos de revisión de precios.

Las fórmulas polinómicas números 30 a 38, que se refieren a distintos tipos de instalaciones eléctricas y electrónicas, confirman el criterio de que respecto a estos proyectos industriales no es procedente plantear el contrato como de fabricación y suministro seguido de montaje, minusvalorando la importancia de la instala --

Por el contrario, si la obra se realiza *antes o al mismo tiempo* que la adquisición, el contrato será - de obras.

En el primer caso habrá suministro *cualquiera-* que sea el tiempo de ejecución de la obra subsiguiente y *cualquiera* que sea el porcentaje representado- en el precio total por el valor de la obra; lo cual *no impide* la aplicación de la normativa del contra- to de obras cuando a juicio del órgano de contrata- ción el tiempo de ejecución de la obra y el porcen- taje del valor de ésta adquirieran una especial rele- vancia. Así, tiempo y porcentaje son requisitos que no actúan independientes, sino acumuladamente.

Lo que no dice el Reglamento es cuándo el tiempo

ción como obra global y unitaria, objeto principal de - la adjudicación.

En resumen, la doctrina de los tres ángulos reglamen tarios que se acaban de comentar abunda, en opinión de esta Junta, en favor de la calificación del "proyec- to de radio enlace Barcelona-La Junquera, para comunicaci ones telegráficas internacionales", como de contrato- de obras y la aplicación básica, en consecuencia, de la normativa que a éste se refiere".

po y el porcentaje han de ser decisivos en la formación del juicio del órgano de contratación, en cuya voluntad hay, pues, una discrecionalidad amplia, -- por no decir absoluta.

En el segundo caso, trasponiendo los razona -- mientos anteriores, habrá de concluirse que la adquisición de bienes muebles, tengan o no la condición de suministro, será objeto del contrato administra -- tivo de obras cuando la obra sea antecedente o si -- multánea a la adquisición.

La conclusión es, pues, que habrá de estimarse la existencia de las siguientes posibilidades de -- contratos mixtos:

1. De suministro con obras, en cuanto éstas -- sean subsiguientes, y que puede, a discreción del -- órgano de contratación, someterse a la legislación del contrato de obras cuando el tiempo que precise la ejecución de la obra y el porcentaje de su valor sean relevantes.

2. Mixto de obras y adquisición de bienes mue -- bles, aunque estos no tengan la naturaleza de sumi -- nistro. Este contrato se regirá por la normativa de obras.

A efectos revisores la importancia práctica de la distinción resulta de lo siguiente:

1) En el contrato de suministro seguido de -- obra no procede en ningún caso la inclusión de cláusula de revisión de precios.

Ello se deduce porque el artículo 240 del Reglamento General de Contratación es un precepto a -- probado sólo por Decreto, mientras que la normativa revisora, que se autodeclara de exclusiva aplicación al contrato de obras, está constituída por un Decreto-Ley. Por eso, la remisión del artículo 240 del -- R.G.C., a la supletoriedad del Título II del Reglamento es válida sólo en cuanto a la normativa general, significada por el propio Reglamento, pero no puede enfrentarse a la normativa especial revisora del Decreto-Ley de 1964 y su Decreto complementario de 1971.

2) En el contrato de obras con adquisiciones -- muebles es posible la inclusión de cláusula revisorra, si bien, es necesario diferenciar en la prestación del empresario la obra propiamente dicha de la adquisición de bienes muebles. En cuanto a la se -- gunda no parece posible aplicar la revisión de precios, porque ello iría contra la voluntad legal de sólo estimar estabilizables las prestaciones relativas a obras. Por muy inadecuada que sea, ésta es la voluntad del Decreto-Ley de 1964, ratificada en la-

reforma de 1973 con la modificación del artículo 84 de la L.C.E. por cuanto, al considerar ampliables - los beneficios revisores sólo al contrato de suministro-fabricación, implícita, pero claramente, está negando la revisión a las prestaciones distintas.

Lo expuesto resalta una nueva insuficiencia legislativa: la relativa al contrato que tiene por objeto la instalación permanente de bienes muebles. - Este contrato, de bastante frecuencia en la práctica por la variedad posible de situaciones (piénsese p.ej.: en las instalaciones de centrales eléctricas, de energía, de comunicaciones, de computadoras, de laboratorios, etc), carece de una normativa adecuada que responda a su problemática específica y diferenciada. Debiera, por ello, ser regulado, tanto como el de fabricación, en categoría separada de los tipos tradicionales.

8.5.- CONTRATO DE GESTION DE SERVICIO PUBLICO.

Actualmente la revisabilidad de las tarifas de los contratos de gestión de servicio público es regla general, tanto en la esfera estatal como la local.

Así, el artículo 73 de la L.C.E. (artículo 219 del R.G.C.) establece: "El empresario tiene derecho a las prestaciones económicas previstas en el contrato y a la revisión de las mismas, en su caso, en los términos que el propio contrato establezca". El Reglamento General de Contratación insiste reiterativamente en el mismo sentido (372).

En la esfera local, el artículo 152 del R.S.C. L. dispone que "La Corporación... deberá mantener-

(372).- Artículo 211:

"Los pliegos de cláusulas de explotación deberán contemplar los siguientes puntos: 4. Tarifas máximas y mínimas que hubieren de percibirse de los usuarios, con descomposición de sus factores constitutivos y procedimiento para su revisión".

Artículo 216:

"El documento notarial o administrativo deberá -- contener al menos los siguientes requisitos: 3. Tarifas máximas y mínimas que tiene derecho a percibir el empresario y procedimiento para su revisión, así como canon que en su caso se establezca en beneficio del Estado o subvención que éste conceda a aquél".

el equilibrio financiero de la concesión y para ello revisará las tarifas" y el artículo 116 sanciona con nulidad a "las cláusulas que establecieran la irrevisabilidad de las tarifas".

"En idéntico sentido podrían citarse otros muchos preceptos sectoriales" (373). Así, se posibilita la revisión particular sobre asuntos tales como ferrocarriles (Decreto de 26 de abril de 1971, - que establece la revisión automática por aplicación de fórmulas-tipo), autopistas de peaje, transportes por carretera, transportes marítimos, etc.

La revisión de las tarifas es hoy regla general, bien "ex lege", bien "ex contractu". Es decir, "lo normal es que tal derecho de revisión sea estipulado *ex contractu*, cumpliendo con ello un precepto de carácter general afirmado *ex lege*. Conviene, por ello, advertir que la fuente última de tal potestad es la norma, por lo que hay que afirmarlo incluso en defecto de pacto expreso" (374).

Los sistemas particularizados de revisión no -

(373).- Ariño Ortiz G.: *Las tarifas de los servicios públicos*, Sevilla 1976, p. 113.

(374).- Ariño Ortiz G.: *Las tarifas...*, p. 118.

siguen criterios uniformes, si no que establecen formas de actuación distintas en la concreción de datos, si bien, generalmente todos tipifican fórmulas polinómicas (375), constituidas por parámetros, o índices, finales e iniciales, de cuya comparación y suma resulta un coeficiente, K, de revisión.

Es normal cifrar un *margen neutralizado*, de ordinario coincidente con el *umbral de revisión* (376) desde, por ejemplo, un 5 por 100 en *autopistas* hasta un 20 por 100 en *aparcamientos*. (377).

(375).- Véase en Capítulo III,7: *Objetivación*.

(376).- Véase en Capítulo III,4: *Umbral de revisión*.

(377).- Más trascendencia que la revisión de precios tiene, en esta materia, la problemática general de las tarifas, - cuyas peculiaridades tanto difieren del sistema ordinario de precios de los demás contratos administrativos.- Este tema, tan interesante por su actualidad, es el objeto principal del libro mencionado de Gaspar Ariño Ortiz, *Las tarifas de los servicios públicos*, del que me he servido para la preparación de estas notas y al cual me remito.

8.6.- OTROS CONTRATOS.

8.6.1.- LA PROHIBICION DE REVISION COMO REGLA.

Fuera de las hipótesis estudiadas no hay posibilidad de practicar la revisión de precios, entendida conforme al Decreto-Ley de 4 de febrero de -- 1964, pues éste está concebido como excepción del principio general de riesgo y ventura del artículo 46 de la L.C.E., que en armonía con el párrafo cuarto del artículo 12 de la propia Ley ("la inclusión de cláusulas de revisión de precios se regulará por su legislación especial"), implica la improcedencia de cláusula revisora en cuanto no esté específicamente autorizada.

Por eso resulta supérflua la prohibición del Decreto 1005/1974, de 4 de abril de incluir cláusula revisora en los contratos de asistencia técnica, (378) y por eso es desacertada la afirmación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informe 37/1967, de 20 de enero de 1968), de que, co-

(378).- En el sentir de Monedero Gil (*Ob. cit.*, p. 414) la prohibición revisora contenida en el art. 6º del Decreto -

mo la Administración goza de libertad contractual , de acuerdo con el artículo 3 de la L.C.E., es posible, en consecuencia, incluir en el pliego de condiciones de cualquier contrato estipulaciones que permitan la revisión de precios.

de 4 de abril de 1974 se justifica porque esta norma -- tiene el claro propósito de que los convenios que regula contengan plazos de corta duración y no se conviertan los consultores en una plantilla oficial de la Administración.

Vemos, pues, que, así, la revisión de precios puede tender a conseguir objetivos que le son, en principio, extraños.

La generalización de este criterio podría conducir a magníficos resultados. Podría ser un arma eficaz para procurar el respeto a las formalidades esenciales de contratación, si, por ejemplo, en ciertos casos extremos se sancionara sin revisión de precios a los contratos pactados con determinadas infracciones muy cualificadas.

8.6.2.- CONTRATOS RELATIVOS A EQUIPOS Y SISTEMAS PARA EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACION.

Esta panorámica de los contratos revisables no puede quedar completa si no se hace una referencia especial al Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, que aprobó el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de equipos y sistemas de tratamiento de la información.

Este tipo de contrato, considerado como un caso cualificado de suministro, presenta peculiaridades tales que justifica un tratamiento separado; de ahí el Pliego General dicho. Pliego que exhorbita los estrictos límites de tal, pues entra en regulaciones reservadas a normas de otro rango y contenido.

Fijar los límites reglamentarios de un Pliego General no es tarea fácil, pero sí puede afirmarse, cuando menos, que no es su objeto la creación, *per se*, de algún tipo de contrato, (379) por lo cual la normativa específica de creación del tipo debe, en

(379).-En este sentido, el único caso conocido, aparte del ahora estudiado, es el relativo a la asistencia con empre-

este caso, cuando menos, ser considerada como irre-

sas consultoras o de servicios. Para evitar la irregularidad que suponía su existencia al amparo de un simple Pliego General, la disposición adicional 4a de la L.C.E. por virtud de la reforma de 17 de marzo de 1973, se expresó de la siguiente manera:

"Los contratos de estudios y servicios que se celebren por la Administración con Empresas consultoras - para la elaboración de proyectos, Memorias y otros trabajos de índole técnica, económica y social tienen el carácter de contratos administrativos y continuarán regulándose por el Decreto 916/1968, de 4 de abril, que deberá ser modificado con el fin de adaptar sus preceptos a las normas de la presente Ley".

El Decreto 916/1968, de 4 de abril, fue derogado por el 1005/1974, de 4 de abril, con lo que se cumplió el mandato legal de variar el primero adaptándolo a las normas de la L.C.E. Y así, en esa línea, el artículo 7 del R.G.C., autoriza expresamente la existencia de este contrato ("...tendrán carácter administrativo especial los siguientes contratos de la Administración:... 2) - Los de asistencia con empresas consultoras o de servicios a que se refiere el Decreto 1005/1974, de 4 de -- abril").

gular, máxime si se tiene en cuenta que la denominación genérica de contratación de equipos y sistemas en realidad comprende en sí cuatro diferentes contratos:

- 1) Adquisición de equipos y sistemas,
- 2) Mantenimiento,
- 3) Arrendamiento,
- 4) Contratación de programas.

1. La adquisición es figura fácilmente encuadrable en el contrato de suministro, por lo cual tiene tratamiento jurídico similar. No se le reconoce el derecho a inclusión de cláusula de revisión de precios.

2. El contrato de mantenimiento es una figura verdaderamente original dentro del ámbito de la contratación administrativa.

"El adjudicatario de un contrato de suministro de un sistema para el tratamiento de la información vendrá obligado a celebrar con la Administración un contrato en el que ha de comprometerse a las revisiones preventivas y reparaciones de averías o de las máquinas o dispositivos constitutivos del mismo, incluida la reposición de piezas, la suplencia de equipo averiado mediante otro de reserva o trabajos en una oficina de servicios" (Cláusula 19 del -

Pliego General).

El contrato deberá especificar la tarifa del canon anual en relación a un período mínimo de dos años. "Se expresarán los coeficientes reductores de canon de mantenimiento para un uso no continuado -- del sistema, los porcentajes fijos de incremento -- anual de dicho canon, o los índices de revisión que el adjudicatario haya propuesto en su oferta, si se acogiese a esta facultad" (Cláusula 19).

Se habilita así un doble sistema de estabilización del precio:

a) Sistema de reajustes: conocido el precio, - en función de un canon inicial, cuando la maquina - ría quede largo tiempo sin funcionar por causas imputables a la contrata y cuando no haya una utilización continuada del equipo habrá de realizarse una reducción proporcional de valores ("1. Cuando la suma de los tiempos inactivos por revisión preventiva o por reparación de avería excediese del límite de tiempo garantizado en la oferta, se reducirá el canon mensual de mantenimiento en un porcentaje que - guarde con dicho canon la misma proporción que el - exceso de tiempo represente sobre la suma de dicho - exceso y el tiempo garantizado, todo ello sin perjuicio de la posible suplencia considerada en la --

cláusula 19.- 2. En los casos de explotación en -- tiempo real el adjudicatario deberá garantizar el - número máximo de detenciones del servicio al mes y el tiempo total de parada en el mismo período. Si - alguno de estos límites se excediese, se calculará el tanto por ciento que representa el exceso sobre la garantía en número mensual de paradas o tiempo - mensual de detención del servicio aplicando al ca - non de mantenimiento una reducción equivalente al - mayor de ambos porcentajes". Cláusula 21).

b) Sistema de revisión del precio: podrá pac - tarse libremente en el contrato una cláusula de es - tabilización, cuya formulación es también libre - - ("porcentajes fijos de incremento" o "índices de revisión" que el adjudicatario proponga).

El criterio de libertad de pactos que, de -- acuerdo con aquello, rige en esta materia no tiene paralelismo con el sistema estabilizador del Decre - to-Ley de 4 de febrero de 1964, pues aquí se cons - truye una figura jurídica netamente espiritualista, tanto en su aspecto formal como en la posibilidad - de pacto, y cuyo alcance carece de los límites pecu - liares del umbral de revisión.

Aquí la cláusula estabilizadora es del más pu - ro corte liberal. Máxime si se tiene en cuenta que

quien estudia la oportunidad de la cláusula y su al cance es el contratista y no la Administración. Esta se limita a aceptar la oferta contractual y esta bilizadora de aquél. Con ello el contrato en su as pecto revisor pierde cualquier coincidencia con los llamados contratos de adhesión.

3. Arrendamiento. Contrariamente al contrato - de mantenimiento el de arrendamiento no admite posi bilidad de estabilización del precio ("2. Las canti dades a satisfacer por la Administración en concepto de canon de mantenimiento se fijarán separadamen te de las constitutivas del precio de arriendo pro priamente tal.- 3. No se admitirán otros conceptos - de retribución de arriendo distintos de los señalados en el párrafo anterior").

4. Contratación de programas. "Los programas - utilizables por la Administración, en virtud de com praventa o arrendamiento, como consecuencia de la - adquisición de equipos, o de contrato independien te, serán de libre uso de la misma en cualesquiera- equipos a su servicio" (cláusula 26).

Como no se hace mención particular a revisión- de precios, habrá de descartarse su posibilidad.

8.7.- CRITICA.

Ciertamente el sistema presente revisor, concebido casi exclusivamente para el beneficio del contrato de obras, no es un baluarte contra la crítica, pues no hay fundamento sólido para justificar la excepción de revisión de los contratos de amplios períodos de ejecución y, particularmente, del contrato de suministro. Este es, por su forma peculiar, generalmente, el más susceptible de ser revisado.

La revisión de precios casi podría considerarse como consustancial a él, por causa de la ordinaria amplitud de su tracto. Precisamente fue en los contratos de tracto indefinido donde la doctrina del riesgo imprevisible tuvo su origen: el empleo de las cláusulas de revisión o variación debía generalizarse después de la adopción por el Consejo de Estado francés en 1944 de la teoría de la imprevisión en el célebre *Arrêt de Gaz Bordeaux* (380)(381).

(380).- Pequignot G.: *Le contentieux...*, p. 257.

(381).- "Esta teoría se formuló por primera vez por el C.E. en 1916 en el célebre *Arrêt del Gaz de Bordeaux*, en razón-

Desde entonces en Francia se admite normalmente la revisión de precios de los contratos de largo período y, particularmente, del de suministro (382). De allá se ha extendido esa práctica a otros países (383), donde el suministro no es tratado con más reserva que pueda serlo el contrato de obras públicas.

a las elevaciones experimentadas por los precios del carbón a consecuencia de la guerra de 1914. Más tarde se desarrolló, por similares motivos, en dictámenes sucesivos del C.E. francés (8 febrero 1918, *Sté. d'éclairage de Poissy*; 27 junio 1919, *Gaz de Nice*; 3 diciembre 1920, *Fromasol* ; 19 diciembre 1932, *Cie. des Tramways de Cherbourg*, etc.)."

Laubadère A.: *Traité théorique et pratique des contrats administratifs*, Paris 1956, Tomo III, p. 77 y ss.

(382).- Baradez P.: *Ob. cit.*, p. 120.

(383).- P.ej.: Bélgica e Italia.

Véase:

Flamme M.A.: *Traité théorique et pratique des marchés publics*, Bruselas 1969, p. 377.

El mismo: *Les marchés de l'Administration*, Bruse-

En lo que concierne al Derecho positivo español, ha habido alguna norma estableciendo circunstancialmente la revisión de estos contratos (384) - (385), pero ello de forma exclusivamente provisional.

En este aspecto, en la Administración se denota como un cierto recelo a la estabilización econó-

las 1955, p. 398.

Cuneo A.: *Appalti Pubblici e Privati*, 6a edición, Padua 1962, p. 410.

Di Renzo F.: *I contratti della pubblica amministrazione*, Milan 1975, p. 179.

(384).- Contemplaba esta legislación (de 17 de julio de 1945) únicamente el contrato de ejecución de obra, por lo que fue necesario promulgar el Decreto de 19 de noviembre de 1948 para regular la revisión de precios en los contratos de suministro.

Martín Retortillo C.: *Una sentencia interesante sobre la mora en los contratos administrativos*, R.A.P., N° 38/1962, p. 213.

(385).- El Decreto-Ley de 18 de enero de 1957 preveía también la revisión de los precios en suministros.

mica del suministro (386), aunque, y esa es la verdad, la razón de la excepción ha de buscarse en móviles sicológicos, y no concretamente, en criterios de justicia, y aunque tales móviles no sean exclusivos de nuestras fronteras (387), aquí parecen tener más arraigo; además en ningún caso están jurídica y económicamente justificados (388).

Por lo demás, la doctrina española insiste unánimemente en la necesidad de revisar los precios de suministros, como de todos los contratos en general,

(386).- Véase el dictamen de la Junta Consultiva citado más arriba.

(387).- Ce sont des mobiles psychologiques, mais non économiques, qui ont jusqu'à ce jour guidé la politique des prix en matière de services publics.

Buzelay A.: *Vérité des prix et services publics*, Paris 1971, p. 148.

(388).- "Plus longue est la période d'exécution du marché, plus les variations de prix sont à craindre et peuvent prendre des proportions catastrophiques pour les fournisseurs s'il est enfermé dans des prix fixées *ne varietur* par le marché".

Waline M.: *Ob. cit.*, p. 11.

en cuanto tengan largos periodos de ejecución (389).

Y aunque es notoria la existencia de un adelanto constante hacia la ampliación del concepto revisor, pues "las inquietudes en el tema no han parado... y los puntos de vista favorables a una revisión integral de los contratos continuistas han perseguido su avance" (390), aun la normativa revisora incurre en omisiones flagrantes y, sigue alejada de la realidad (391).

(389).- "La actual regulación de la revisión de precios suscita un último problema y es el de su posible aplicación a los demás contratos administrativos, distintos del de obras y, muy particularmente, el contrato de suministros. En favor de la respuesta positiva milita la misma necesidad de garantizar la integridad de lo pactado -- frente a las fluctuaciones económicas, cuya incidencia puede llegar a ser muy grave en cualquier tipo de contratos de larga duración y elevada cuantía".

García de Enterría E. y Fernández T.R.: *Ob. cit.*, p. 521.

(390).- Monedero Gil J.I.: *Ob. cit.* , p. 413

(391).- "Los beneficios de la revisión deben ser aplicables, -- igualmente, tanto a los contratos de obras como a los -

contratos de suministros y gestión de servicios".

Ariño Ortiz G.: *Teoría del equivalente económico-
en los contratos administrativos*, Madrid 1968, p.361-362.

SECCION NOVENA

LIQUIDACION DE LAS REVISIONES

9.1.- NATURALEZA.

9.2.- REVISIONES ORDINARIAS.

9.3.- REVISIONES REAJUSTABLES.

9.4.- PRECISIONES TERMINOLOGICAS.

9.1.- NATURALEZA.

La obligación administrativa de pagar a los contratistas el importe de las revisiones de precios (392), no constituye una obligación autónoma respecto del contrato inicial, sino que, por el contrario, es una mera obligación accesorio de la principal de pago del precio señalado en el contrato, y por lo tanto, lejos de tener una subsistencia independiente, sólomente se mantiene en tanto perviva la obligación principal. Resultado de este carácter accesorio de la obligación (y correlativo derecho del contratista contra la Administración) de abonar el importe de la revisión de precios, es que ella quede extinguida al extinguirse por el pago la obligación principal (abono del precio contractual) cuando dicho pago se reciba por el contratista sin haber previamente reclamado el cobro de la revisión ni haber hecho reserva de ello en el momento de la -

(392).-Consejo de Estado, Dictamen n°35528, de 13-4-1967.

percepción del principal o de su último plazo.

9.2.- REVISIONES ORDINARIAS.

Dada una inversión pública amparada por un contrato con cláusula de revisión de precios (393) y hallado el coeficiente de revisión con arreglo a los criterios señalados anteriormente, corresponde-

(393).- En el sistema español es aplicable el criterio de cláusula única (o *automática*), a diferencia del sistema antiguo francés, ya derogado, que distinguía entre cláusulas de principio y cláusulas automáticas:

"Las cláusulas de revisión se dividen en cláusulas de principio y cláusulas automáticas.

"Las cláusulas de principio son las que precisan exactamente las condiciones en las que se producirá revisión, pero no las modalidades exactas de esta revisión.

"Las cláusulas automáticas son aquellas cuya aplicación, fijadas por el contrato en todos sus detalles, no pueden dejar lugar a ninguna discusión".

Prieux H.: *Traité pratique du droit des travaux publics*, Paris 1959, Tomo I, p. 393.

rá la práctica de liquidaciones, a medida que la --
prestación del contratista vaya siendo cumplida, con
arreglo a los siguientes requisitos:

1) Deberá quedar acreditado en el expediente -
el hecho de que el contratista haya cumplido "es --
trictamente el plazo contractual y los parciales -
que se aprueben en los programas de trabajos esta--
blecidos por la Administración, desarrollando la --
obra fielmente al ritmo previsto" (Artículo 6 del -
Decreto-Ley de 1964 y artículo 6° del Decreto de -
1971).

"El incumplimiento de los plazos parciales por
causa imputable al contratista deja en suspenso la
aplicación de la cláusula (394) y, en consecuencia,
el derecho a la liquidación por revisión del volu -
men de obra ejecutado en mora, que se abonará a los
precios primitivos del contrato. Sin embargo, cuan-
do el contratista restablezca el ritmo de ejecución
de la obra, determinado por los plazos parciales, re
cuperará a partir de ese momento el derecho a la re
visión en las certificaciones sucesivas" (artículo-
6° del Decreto de 1971).

(394).- Véase, en nota 163, p. 233, Martín Retortillo C.

"Las prórrogas otorgadas por causas inimputables al contratista no privarán del derecho de revisión" (Artículo 6° del Decreto-Ley de 1964).

La morosidad del contratista, en cuanto determinante de la pérdida de su derecho revisor, es una concepción madura que cuenta con notables precedentes legislativos, entre los que merece sin duda, especial mención la Ley de 17 de julio de 1945 (395).

Por eso, para poder realizar la revisión de --precios "es condición indispensable que se cumplan-estrictamente los plazos contractuales, parciales y

(395).- Según la Ley de 17 de julio de 1945, en su artículo 6°, la revisión de precios sólo tendrá lugar cuando el contratista no haya incurrido "en morosidad al realizar -- las obras conforme a los plazos fijados en el contrato o en prórrogas posteriormente autorizadas". Esta Ley -- es la norma básica y fundamental sobre esta materia, y -- según el precepto mencionado surge la morosidad si la -- obra no se entrega "en los plazos fijados en el contrato".

Martín Retortillo C.: *Una sentencia interesante sobre la mora en los contratos administrativos*, R.A.P. n° 38/1962, p. 213.

general, aprobados. A ello no hay más excepción que el caso de retraso por causas inimputables al contratista que haya obtenido prórroga otorgada. La expresión "prórroga otorgada" *implica que ha de ser manifiesta; es decir, que no son admisibles figuras tácitas o supuestas.* (396).

La prórroga deberá, pues, haber sido *obtenida* por el interesado (de acuerdo con lo que disponen los artículos 45 de la L.C.E. y 140 del R.G.C.) de la siguiente manera:

Cuando se produzca retraso por motivos no imputables al contratista, éste podrá ofrecer a la Administración el cumplimiento de sus compromisos, para lo cual habrá de pedir un plazo igual al tiempo perdido (o menor, si así lo desea el contratista).- La petición deberá tener lugar dentro del mes siguiente al día en que se produzca la causa del retraso, y siempre antes de la terminación del plazo del contrato.

La Administración tiene la obligación de conceder la prórroga solicitada, según se deduce del sentido del último párrafo del artículo 140 del R.G.C.,

expresivo de que si "el contratista, no solicitase prórroga en el plazo anteriormente señalado se entenderá que renuncia a su derecho, quedando facultada la Administración para conceder... la prórroga - que juzgue conveniente".

Es decir, cuando el interesado *renuncia* a su derecho de pedir, queda la Administración facultada para conceder la prórroga que juzgue conveniente, - por lo cual, "a contrario", cuando el contratista - pida plazo, siendo éste procedente, la Administra - ción habrá de concederlo.

Además, si el interesado incurriese en retraso por causas que le sean imputables, la Administra -- ción puede discrecionalmente concederle prórroga, - pero sin derecho a revisión de precios.

2) "La liquidación por revisión de precios se practicará mensualmente y de oficio por los servi-- cios de la Administración, con ocasión de la certi-- ficación de obras que corresponda a dicho período". (397).

(397).- Informe de la Junta Consultiva, número 10, de 17 de ma--
yo de 1974:

"Habida cuenta de que la revisión de precios se -

"La certificación con revisión se tramitará -- como certificación ordinaria, imputándose a la anualidad contraída por el contrato o tomándose razón -- por endoso, como certificación anticipada, si dicha anualidad está agotada" (Artículo 9 del Decreto de 1971).

3) "Las revisiones que procedan se harán efectivas mediante el abono o descuento correspondiente en las certificaciones parciales de obra o, en su caso, en la liquidación final del contrato" (Artículo 7 del Decreto-Ley de 1964).

Tal alternativa no convierte en preclusiva la primera de ambas modalidades y permite la opción --

liquida mes a mes es esencial que la ejecución de la obra se realice exactamente en el mes que le corresponde según los plazos y programas de trabajo, pues caso contrario la demora juega en favor del contratista y en contra de la Administración en razón a la curva ascendente que ordinariamente describen los índices oficiales de precios. Por ello se ha de concluir que sólo es revisable la parte de obra ejecutada en plazo o, en su caso, durante prórrogas otorgadas por causas no imputables al contratista (Artículo 45 L.C.E.)."

del contratista o de la Administración, según las - circunstancias concurrentes en cada caso (398).

En los valores que así resulten no procede la práctica de descuentos: "Las certificaciones sólo - podrán ser embargadas con destino al pago de sala - rios devengados en la propia obra y al de las cuo- - tas sociales derivadas de los mismos" (Artículo 47- de la L.C.E.) (399).

(398).- Sentencia de 10 de junio de 1975.

(399).- ... el Decreto-Ley 2/1964... determinaba que para los - contratos con cláusula de revisión de precios debía exi - girse una fianza complementaria del 6 por 100 y unas -- retenciones del 10 por 100 de las certificaciones y or- denaba que en este sentido fuera modificada la Ley de - fianzas 96/1960, de 22 de diciembre. La Ley de Contra- tos del Estado, de 8 de abril de 1965, en su disposi -- ción final primera, deroga a la ley de fianzas, pero no al Decreto-Ley de 1964. Mas la duda que pudiera surgir al respecto se desvanece en virtud del Decreto de 24 de junio de 1965, cuyo artículo 1º considera casos especia - les, a efectos del artículo 113 de la Ley de Contratos- del Estado, a los que incluyan cláusulas de revisión de precios, que deberán provocar la fianza complementaria-

"Las revisiones correspondientes al saldo de -

del 6 por 100 y las retenciones aludidas del 10 por 100.

Pero esta garantía acentuada, inspirada sin duda en un espíritu de desconfianza y de prevención, encarece las obras públicas en cuanto los contratistas ven -- así recortadas las disponibilidades de tesorería de sus Empresas. Por ello se dictaron los Decretos 373/1966, -- de 12 de febrero, y 2311/1967, de 19 de agosto. En el -- primero se deja a la discreción de los Jefes de los Departamentos la decisión de exigir o no fianzas complementarias (art. 1) y se reduce la retención al 6 por -- 100 (art. 2), y en el segundo se da un paso más definitivo y, después de afirmar la conveniencia de normalizar el régimen de garantía y fianzas sin ninguna discriminación especial para aquellos contratos que incluyan cláusulas de revisión, establece en su artículo 1° que, a los efectos del artículo 113.3 de la Ley de Contratos del Estado, "no se considerará caso especial la mera -- circunstancia de que el contrato incluya cláusula de revisión de precios", y el artículo 2° elimina los porcentajes de retención en las certificaciones que produzcan dichos contratos.

En conclusión, en la economía de mercado, que ca-

liquidación y las que por causas especiales no se -
 hayan incluido en las certificaciones mensuales ex-
 pedidas durante la ejecución de las obras serán -
 acreditadas en la liquidación provisional de las --
 mismas" (artículo 9º del Decreto de 1971).

4) "Contra las liquidaciones practicadas en -
 concepto de revisión de precios podrán interponerse
 los recursos y reclamaciones que procedan contra --
 las liquidaciones derivadas del contrato" (artículo
 9º del Decreto de 1971). (400).

da vez se va afirmando más en el desarrollo español, ya
 no es aplicable la fianza complementaria que, por una -
 parte, reducía considerablemente el posible beneficio -
 de la revisión y, por otra, implicaba una desconfianza
 al espíritu de colaboración contractual, indispensable
 para el mejor logro del interés general...

(400).- Los precios unitarios revisados -opina Ariño- deben fi-
 jarse contradictoriamente entre las partes (*principio -
 de fijación contradictoria*), bien en cada empresa con--
 tratista en particular, bien a través de la Organiza --
 ción sindical o profesional de la que forma parte.

Ariño Ortiz G.: *Teoría del equivalente económico-
 en los contratos administrativos*, Madrid 1968, p. 363.

9.3.- REVISIONES REAJUSTABLES.

Si para practicar cada revisión de precios hubiera de esperarse al momento del conocimiento cierto de los índices específicos, se causaría un gran quebranto económico a los empresarios, pues el Comité Superior de Precios opera normalmente con un considerable retraso de fechas.

Para paliar el mal, la Administración ha permitido que mensualmente se practiquen liquidaciones, llamadas *provisionales*, en las que a las fórmulas polinómicas se aplican los últimos índices publicados (varios meses antes).

"Los órganos de contratación del Estado y de sus Organismos autónomos podrán practicar *liquidaciones provisionales* (401) de revisión con base en los últimos índices vigentes si los correspondientes al mes a que se refiere la certificación parcial de obras no han sido publicados en el *Boletín Oficial del Estado*" (artículo 10 del Decreto de 1971).

(401).- El precedente mas remoto de este sistema está contenido en la Circular francesa de 10 de agosto de 1938 ("Los pagos a cuenta podrán reflejar liquidaciones de evalua-

Pero la expresión *liquidación provisional* es inadecuada y puede inducir a error, por dos razones:

1.- El Reglamento General de Contratación llama *liquidaciones provisionales* a las que se practiquen por la Administración por la parte pendiente de abono del total precio debido al contratista, -- tras la recepción provisional del objeto del contrato.

2.- En materia de revisión de precios puede -- pensarse que las revisiones *ordinarias*, como contrapuestas al concepto de *provisionalidad*, son *definitivas*; sin embargo, no lo son, por lo siguiente:

Al hacerse las revisiones *ordinarias* periódicamente en cada contrato, hay en ellas una concatenación sucesiva de reconocimientos de derechos a favor del contratista, que son susceptibles de rectificaciones posteriores, en cualquier momento, antes de la conclusión del contrato. Tal extremo se dedu

ción provisional de las alzas"). La importancia de tal -- disposición es resaltada por Marcel Waline (*Ob.cit.*, p. 25) al señalar que "abrió una era nueva en las relaciones del Estado con sus contratistas y consagró un momento decisivo de la evolución de esas relaciones".

ce de lo que dispone el artículo 142 del Reglamento General de Contratación:

"El contratista tendrá derecho al abono de la obra que realmente ejecute con arreglo al precio -- convenido. (Artículo 47 L.C.E.)

"A los efectos del pago, la Administración expedirá mensualmente certificaciones que correspondan a la obra ejecutada durante dicho período de -- tiempo, salvo que se establezca otra cosa en el -- pliego de cláusulas administrativas particulares.

"Los abonos al contratista resultantes de las certificaciones expedidas tienen el concepto de *pagos a buena cuenta*, sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final, y sin suponer en forma alguna aprobación y recepción de las obras que comprenda".

Por ser *pagos a buena cuenta*, los libramientos realizados antes del cumplimiento total de la prestación del contratista son meros *adelantos parciales* de un trabajo unitario considerado en su conjunto. No son pagos autónomos y definitivos y no "suponen auténtico cumplimiento de la obligación, ni suponen recepción y aprobación de lo recibido, ni liberan a ninguna de las partes. Es decir, no son, jurídicamente, un pago". (402).

Hay, pues, en las liquidaciones *ordinarias* (de revisión), practicadas en virtud de certificaciones de obra ejecutada, una provisionalidad, conllevada por el concepto de *a buena cuenta*; ello hace impropia la calificación de *provisionales* respecto de -- las liquidaciones (de revisión) basadas en índices de precios antiguos, ya desbordados por la nueva -- realidad económica. Tales liquidaciones, tanto en su forma ordinaria como en la anticipada, son *prevías* en cuanto tienen la consideración de *a buena cuenta*. (403) (404) (405).

(402).- Ariño Ortiz G.: *Doctrina administrativa de los pagos a cuenta*, en "Documentación Administrativa", N° 126, p.21.

Véase en Capítulo III, 10.3: *Revisibilidad de los acopios de materiales*, Nota n° 424.

(403).- ... los abonos al contratista, resultantes de las certificaciones expedidas tienen el concepto de pagos provisionales "a buena cuenta", sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final (T.S., Sentencia de 24 de octubre de 1973).

(404).- Junta Consultiva. Informe 8, de 11 de marzo de 1971:

El sistema de contratos del Estado parte del principio fundamental de que el contratista debe prefinan -

Las revisiones sólo serán, pues *definitivas* --
con ocasión de la liquidación final, según se des -

ciar los trabajos de construcción y la Administración -
pagarlos mediante certificaciones mensuales a buena cuen
ta, con arreglo a los precios convenidos.

(405).- Junta Consultiva. Informe 2 de 13 de febrero de 1963:

Establece la cláusula que cuando así se estipule-
en el contrato, podrán efectuarse abonos a buena cuenta
en los plazos y condiciones que en aquél se determinen.

Tal como está redactada esta cláusula, es de todo
punto inaceptable porque en la práctica, originaría ade-
lantos al consultor o entregas anticipadas sin una pres
tación o contrapartida en estudios o servicios que le -
convierten en acreedor. Estos tipos de pagos no son ajus
tados a Derecho ni tampoco usuales en los contratos de
obras públicas o privadas. El propietario de la obra -
efectúa siempre los abonos contra la realización de --
aquella. Tal vez lo que se ha pretendido decir sea que-
el abono del precio se irá verificando a medida que el
consultor realice su trabajo; estos son los típicos pa-
gos denominados a buena cuenta, que en el sistema espa-
ñol se verifican a través de las certificaciones parcia
les de obra y que están sometidas a las resultas de la
liquidación definitiva del contrato. Así se configuran-

prende del artículo 57 de la L.C.E.:

"Dentro del plazo de seis meses, contados a -- partir de la recepción definitiva deberá acordarse, y ser notificada al empresario la liquidación final de la obra y abonársele el saldo resultante".

9.4.- PRECISIONES TERMINOLOGICAS.

Podría, pues, hablarse de

1) *Revisi^ones previas "a buena cuenta"*, en -- cuanto se practicaran en la fase de ejecución de la prestación del contratista, y que se subclasifica -- rían en *ordinarias y reajustables*, y

2) *Revisi^ones definitivas*, que corresponderían al momento final de conclusión del contrato.

estos pagos a buena cuenta en el pliego general de condiciones y así también deben configurarse en las condiciones que se examinan.

SECCION DECIMA

CASOS PARTICULARES

10.1.- REVISION DE LAS MODIFICACIONES DE LAS PRESTACIONES PACTADAS.

10.1.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.

10.1.2.- *IUS VARIANDI*.

10.1.3.- PROYECTOS REFORMADOS Y PROYECTOS ADICIONALES.

10.1.3.1.- IMPRECISION DE LA TERMINOLOGIA LEGISLATIVA.

10.1.3.2.- DUALIDAD DE FIGURAS.

10.1.3.3.- DELIMITACIONES.

10.1.3.4.- EFICACIA.

10.1.4.- FIJACION DEL PRECIO.

10.1.5.- EL DERECHO A LA REVISION DEL PRECIO.

10.1.5.1.- EN LOS PROYECTOS REFORMADOS.

10.1.5.2.- EN LOS PROYECTOS ADICIONALES.

- 10.1.6.- RECONOCIMIENTO Y LIQUIDACION DEL DERECHO -
DE REVISION.
- 10.1.6.1.- CONTRATOS ADICIONALES.
- 10.1.6.2.- CONTRATOS REFORMADOS.
- 10.1.7.- REVISION DE LAS MODIFICACIONES NO AUTORIZADAS.
- 10.1.8.- REVISION DE LAS OBRAS DE CONSERVACION REA-
LIZADAS DURANTE EL PLAZO DE GARANTIA.
- 10.2.- REVISION EN LOS CASOS DE INTERRUPCION Y SUS-
PENSION DE LA EJECUCION.
- 10.2.1.- INTERRUPCIONES POR CULPA DEL CONTRATISTA.
- 10.2.2.- RECUPERACION DEL DERECHO REVISOR POR EL --
CONTRATISTA MOROSO.
- 10.2.3.- INTERRUPCIONES SIN CULPA DEL CONTRATISTA.
- 10.2.4.- SUSPENSIONES DECIDIDAS POR LA ADMINISTRA -
CION.
- 10.2.4.1.- CASOS DE SUSPENSION.
- 10.2.4.2.- REVISION DE PRECIOS.
- 10.2.5.- DISTINCION ENTRE INTERRUPCION Y SUSPENSION.
- 10.2.6.- LIQUIDACION DEL DERECHO DE REVISION.
- 10.2.6.1.- EN CASO DE INTERRUPCION SIN CULPA DEL --
CONTRATISTA.
- 10.2.6.2.- EN CASO DE SUSPENSION POR LA ADMINISTRA-
CION.

10.2.7.- LIQUIDACION DE LAS REVISIONES EN LOS CASOS DE INTERRUPCION DE EXPEDICION DE CERTIFICACIONES.

10.3.- REVISABILIDAD DE LOS ACOPIOS DE MATERIALES Y DE LAS INSTALACIONES Y EQUIPOS.

10.3.1.- CONCEPTO.

10.3.2.- MATERIALES ACOPIADOS.

10.3.2.1.- REGIMEN ECONOMICO.

10.3.2.2.- HIPOTESIS REVISORAS.

10.3.2.3.- CONCLUSION.

10.3.3.- ABONOS A CUENTA POR INSTALACIONES Y EQUIPOS.

10.1.- REVISION DE LAS MODIFICACIONES DE LAS PRESTACIONES PACTADAS.

10.1.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.

En materia de modificación de contratos administrativos la terminología legal es particularmente imprecisa. Por eso, como cuestión previa, conviene hacer las oportunas matizaciones.

La posibilidad de modificación de los contratos está regulada por los siguientes artículos:

1) 48, 49 y 50 de la L.C.E. y 146 y siguientes de su Reglamento, para el contrato de obras.

2) 74 de la L.C.E. y 221 y 222 del Reglamento, para el contrato de gestión de servicio.

3) 93 de la L.C.E. y 269, 270 y 271 del R.G.C. para el contrato de suministro.

Las modificaciones son reguladas con más extensión respecto del contrato de obras. Por esa razón y por el carácter supletorio de este contrato (en virtud, a estos efectos, de las remisiones de los artículos 67 y 93 del R.G.C.), donde conviene hacer

hincapié es en la terminología referida a obras. -- Por lo demás, en relación con el problema aquí estudiado, la regulación específica de los otros contratos no tiene particularidades dignas de mención.

Los artículos 48 de la L.C.E. y 146 de su Reglamento conciben la modificación de los contratos administrativos como una prerrogativa de la Administración (*ius variandi*), a realizar excepcionalmente, pues, de todos modos, no quiebra el principio de inalterabilidad del contrato; al contrario, se le consagra expresamente: "Una vez perfeccionado el contrato la Administración sólo puede modificar los elementos que lo integran dentro de los límites que establece la presente legislación".

En el convencimiento de que hacer un estudio del *ius variandi* exorbitaría los límites de este trabajo, se va a procurar hacer sólo, en este aspecto, las menciones estrictamente necesarias para centrar el tema.

10.1.2.- IUS VARIANDI.

El principio de inalterabilidad del contrato administrativo no tiene más excepción, por parte de la Administración, que el ejercicio del *ius varian-*

di. Sentencia de 6 de junio de 1975. (406).

El "ius variandi" constituye un privilegio de la Administración que, por su procedencia unilateral, obliga a responder de los perjuicios causados, para que no se perturbe la equivalencia de prestaciones en el contrato administrativo (407). La situación jurídica subsiguiente supone una *novación*, "como renovamiento de una relación obligatoria por otra, modificando la primera", lo que no excluye la continuidad, dentro de su variante, de la situación contractual. Aunque altera los términos objetivos del contrato y aún la obligación. (408).

En la novación de los contratos administrativos, que se justifica por razones de interés público, (409) han de guardarse los mismos requisitos y solemnidades que los exigidos para su otorgamiento.

(406).- Respecto del fundamento, naturaleza y límites del *ius variandi*, véase el informe 28 de 23 de julio de 1971 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

(407).- Doctrina del *factum principis*. Véase en Capítulo I, 4.2.

(408).- Sentencia de 30 de noviembre de 1970.

(409).- Informe de la Junta Consultiva, numero 21, de 7 de julio de 1967.

(Sentencia de 28 de septiembre de 1973) (410).

García de Enterría y Fernández califican al -- "ius variandi", gráficamente, de *espectacular*. Tal expresión es un fiel compendio de lo que el "ius variandi" significa: "poder de modificación unilateral del objeto del contrato", que "es el más *espectacular* de las singularidades del contrato administrativo en cuanto que apunta directamente a uno de los presupuestos básicos del instituto contractual, --*pacta sunt servanda, contratus lex interpartes*--". (411).

10.1.3.- PROYECTOS REFORMADOS Y PROYECTOS ADICIONALES.

10.1.3.1.- IMPRECISION DE LA TERMINOLOGIA LEGISLATIVA.

La terminología administrativa habla en el ar-

(410).- Véanse también: Sentencias de 31 de octubre de 1974 y - 4 de febrero de 1965; e informe de la Junta Consultiva-núm. 30, de 6 de noviembre de 1963.

(411).- *Curso de derecho...*, Tomo I, Madrid 1975, p. 506.

título 146 del R.G.C. de una modificación en sentido amplio, que comprende en sí, como elemento de variación, también el hecho de la suspensión de la -- ejecución de la prestación (artículo 148 del R.G.C.). Hay también otra modificación mas estricta, referida a variaciones del proyecto (artículos 149 y 150).

Por otro lado, se regula la figura de obras accesorias o complementarias (artículo 153) con dudoso acierto en cuanto se declara que son las obras - "no incluídas en el proyecto".

Se hace, pues, necesario hacer distinción de las posibles figuras. Distinción que tiene trascendencia, y no es puramente bizantina, porque el tratamiento jurídico es distinto para cada caso.

10.1.3.2.- DUALIDAD DE FIGURAS.

Esa pluralidad terminológica se concreta en - una dicotomía, pues son de señalar las siguientes -- puntualizaciones para precisar la diferenciación - conceptual y jurídica:

1) Hay una figura que consiste en introducir - modificaciones en un proyecto dado; a la cual con - propiedad, en consecuencia, conviene llamar *reforma* del proyecto.

2) Existe una figura que no varía el proyecto sino que innova un aspecto externo del mismo, la cual se ha de materializar por medio de un nuevo -- proyecto de carácter *adicional*.

10.1.3.3.- DELIMITACIONES.

a) En el reformado, la legislación se refiere (artículo 149) a la necesidad de *rectificar* lo proyectado, lo cual lleva aparejada variación "en mas o en menos" del presupuesto. La alteración se introducirá por causa de modificaciones que produzcan -- "aumento o reducción y aún supresión" de las unidades de obra del proyecto, o "sustitución de una clase de fábrica por otra, siempre que ésta sea de las comprendidas en la contrata".

En el adicional gravita el concepto de accesoriedad o complementariedad. (Artículo 153).

b) El reformado surge como cuestión interna -- del contrato, haciéndose necesario para la ejecu -- ción de la obra total. De no realizarse la refor -- ma, o bien la obra experimenta dificultades de eje -- cución o bien se ejecuta con menoscabo del resulta -- do, de manera que, para corregir después del cumpli -- miento del contrato las posibles imperfecciones, ha

brá de volverse a situaciones ya dadas por concluidas. La característica del reformado es, pues, su necesidad.

En las situaciones adicionales no sucede así.- El adicional es externo al "contrato principal" (expresión del Reglamento que habrá de entenderse en el sentido de "primer contrato"). La no realización de las nuevas prestaciones no menoscaba el resultado del primer contrato, por lo que pueden llevarse a cabo simultánea o posteriormente o, simplemente, pueden no realizarse, pues son sólo *convenientes*, no, *necesarias*.

c) La reforma se materializa en un *proyecto reformado*; es decir, en el proyecto primitivo, que resulta variado, en más o menos, y trasciende al contrato produciendo una novación del mismo.

d) La obra adicional no innova al contrato, sino que ha de ser "objeto de contrato independiente" (artículo 153) con cumplimiento de los trámites formales de contratación que previene la legislación; ello obliga a acudir a los procedimientos de adjudicación que correspondan legalmente. "Las obras accesorias o complementarias no incluídas en el proyecto que durante el curso de la obra principal la Administración estime conveniente ejecutar deberán-

ser objeto de contrato independiente y, por tanto , cumplirse los trámites previstos por este Reglamento".

"Exceptúase el caso de que aquellas no excedan del 20 por 100 del precio del contrato, cuya ejecución podrá confiarse al contratista de la principal y, de acuerdo con los precios que rigieron en el -- contrato principal". De ahí se sigue que, aunque -- por ser la obra adicional inferior al 20 por 100 de la inicial, la Administración discrecionalmente decida confiar la ejecución al mismo contratista del contrato principal, la adjudicación implica un nuevo contrato lo mismo que en las obras accesorias de mayor cuantía. Cuando el artículo 153 exceptúa a -- las obras adicionales inferiores al 20 por 100 de -- los requisitos de las que superan ese porcentaje, de lo que en realidad las exceptúa no es de que la ejecución deba ser "objeto de contrato independiente", sino de la necesidad de adjudicar cumpliendo "los -- trámites previstos por este Reglamento". Con ello -- se suscribe un nuevo contrato, distinto, entre las mismas partes, pero con prestación diferente respecto del contratista. Sin embargo la prestación económica a cargo de la Administración, se concretará, "de acuerdo con los precios que rigieron en el con-

trato principal"; luego, eso es, hay un contrato -- *principal* y otro subsiguiente.

10.1.3.4.- EFICACIA.

La eficacia es bien distinta:

a) El reformado es de obligatoria aceptación - para el contratista (artículo 150 R.G.C.), quien, - como garantía, cuenta con que la necesidad del re-- formado debe justificarse en el expediente (artículo 149), con derecho a ser indemnizado (artículo -- 146) por los daños y perjuicios que se le causen, - tanto si la modificación consiste en la suspensión temporal de las obras (por espacio superior a una - quinta parte del plazo total del contrato o cuando aquella exceda de seis meses) (artículo 148), como si se trata de adición de unidades de obra inicialmente "no comprendidas en la contrata o cuyas características difieran sustancialmente de ellas" (artículo 150). Mas no tiene derecho a indemnización en los casos de supresión o reducción de unidades. Además si la suspensión de la obra llega al año (artículos 157.2 y 162), el contratista puede optar por pedir la resolución del contrato. Cuando el reformado sea superior al 20 por 100 o represente una al

teración sustancial del proyecto inicial (artículo-157) tanto la Administración como el contratista po
drán pedir, con efecto vinculante respecto de la --
parte a quien se dirija la petición (artículo 161),
la resolución del contrato. (412).

(412).- El artículo 153 contempla siempre un *exceso* de obra res
pecto de la inicialmente proyectada. El artículo 157 -
contempla una alteración, que puede ser tanto en más co
mo en menos (aunque en cuantía superior al 20 por 100).

Así, pues, el cálculo del valor de las obras acce
sorias no presenta especiales dificultades: todo se re-
duce a valorar las obras objeto del proyecto adicional,
presupuestándolas.

Mas no sucede lo propio con las modificaciones --
del artículo 157 R.G.C., pues aunque el cálculo será --
igualmente sencillo cuando las modificaciones se reali-
cen en un sólo sentido (sólo en más o sólo en menos), -
cuando en el contrato haya variaciones consistentes en-
añadir unidades de obra, por un lado, y en suprimir uni
dades diferentes, por otro, el cómputo del 20 por 100 -
admite una doble interpretación:

1) El porcentaje total consiste en la suma de to-
das las alteraciones (por ejemplo, se ha añadido B y se

b) El adicional sólo puede adjudicarse como -- nuevo contrato. Con la circunstancia de que en el -- caso de ser propuesta la adjudicación a favor del -- nuevo contratista éste *no tiene* obligación de aceptar (tal es el sentido de la expresión "podrá *confiarse* al contratista"), por lo tanto, no hay lugar a posibilidad de situaciones indemnizatorias ni resolutorias.

ha suprimido C, luego, respecto de la prestación del -- contratista, ha habido una alteración global de $B + C$).

2) El porcentaje total es la diferencia de las -- alteraciones de signo contrario (en el ejemplo anterior la variación es $B - C$, lo cual, efectivamente siempre -- sucede respecto de la Administración. Al consistir la prestación de ésta en un valor monetario la alteración -- total resulta siempre de la diferencia en las dos co -- rrientes contrarias).

Esta segunda tesis es la aceptada, en beneficio -- de la Administración, por el Tribunal Supremo en Senten cia de 21 de junio de 1966.

10.1.4.- FIJACION DEL PRECIO.

La fijación del precio es en cada caso de distinta manera:

a) En el reformado, se reducirá o aumentará la prestación económica (artículo 150, párrafo 1º) en base a los precios de la contratación inicial. Cuando sea necesario emplear materiales o ejecutar unidades de obra que sean de distinta naturaleza que los primitivos se acudirá a los costes elementales fijados en la descomposición de los precios unitarios integrados en el contrato y, en cualquier caso, a los costes que correspondiesen a la fecha en que tuvo lugar la licitación (Cláusula 60 del Pliego de Cláusulas Generales, aprobado por Decreto 3854/1970 de 31 de diciembre).

b) En el de obras adicionales los precios se fijarán de dos maneras distintas:

1) En el caso de contrato respecto del que hayan de "cumplirse los trámites previstos en el Reglamento", al tratarse de un contrato nuevo, formado con todas las solemnidades, los precios serán -- los adecuados al mercado al confeccionarse el expediente.

2) En el caso de adjudicación a favor del con-

tratista primitivo, se actuará como en los reformados "de acuerdo con los precios que rigieron en el contrato principal".

La distinción de estos dos puntos precedentes es ciertamente chocante, pero la redacción del artículo 153 del Reglamento General de Contratación no permite otra alternativa conceptual.

10.1.5.- EL DERECHO A LA REVISION DEL PRECIO.

10.1.5.1.- EN LOS PROYECTOS REFORMADOS.

En la situación de reformado de obras, como el contrato inicial continúa, aunque novado, habrá de estarse a lo inicialmente pactado. "Los nuevos precios, una vez aprobados por la Administración, se considerarán incorporados, *a todos los efectos*, a los cuadros de precios del proyecto que sirvió de base para el contrato". (Cláusula 60 del Pliego de las Generales).

10.1.5.2.- EN LOS PROYECTOS ADICIONALES.

En el caso de obras adicionales, al tratarse de nuevos contratos, la cláusula de revisión de pre-

cios habrá de atenerse al régimen general, de manera que, según la ley lo permita, podrá o no pactarse. Esto lleva a una consecuencia absurda: Si el contrato no está entre los que la inclusión de cláusula revisora es permitida por los límites legales. (413), cuando la ejecución *se confíe* al contratista de la obra principal, la obra adicional, *estipulada a los precios primitivos*, no tendrá nunca derecho a *revisión*, aunque el contrato principal tenga pactada la cláusula.

Así resulta la curiosa circunstancia de la -- existencia simultánea de un contrato primitivo que es revisable y otro posterior, calculado a los precios del primitivo, que no lo es. Pero lo más absurdo no es eso, sino que si el contrato sin derecho a revisión se adjudicara a empresario distinto del primitivo el nuevo proyecto que se acepte será presupuestado a los precios actuales.

Semejante situación, en principio insoslayable por virtud del carácter de derecho necesario que -- tiene la normativa relativa a la solemnidad que debe observarse en materia revisora para la aproba --

(413).- Véase en Capítulo III, 4.3.5: *Contratos excluidos*.

ción de la correspondiente cláusula, puede ser atacada a través del principio expresivo de que la -- aplicación rigurosa de la ley no procede si de ello se deriva un resultado absurdo (*a identidad de razón corresponde identidad de solución*), manifestación, en definitiva, de la analogía del artículo 4°.1 del Código civil. ("Procederá la aplicación análoga de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón").

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en dictamen número 37 de 20 de septiembre de 1972, resuelve el problema de la siguiente manera:

"Respecto de la cuestión relativa a la forma de aplicar lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 153 del R.G.C. en cuanto a las obras accesorias o complementarias que no excedan del 20 por 100 del precio del contrato, parece lógico, como -- apunta en su consulta la Intervención General, aplicar a dichas obras el mismo tratamiento y criterios análogos a los de los proyectos reformados, considerándolas como una continuación de los iniciales y de su respectivo contrato con aplicación de los mismos precios primitivos y de la baja obtenida en la subasta o concurso, por lo que dichas obras ten --

drían análoga consideración que las modificaciones a que se refiere el artículo 150 del R.G.C.

"Por ello parece lógico que dichas obras accesorias o complementarias tengan derecho a revisión aunque su importe sea inferior a cinco millones de pesetas, si el contrato inicial gozaba de aquel derecho; que los precios deben deducirse partiendo de los cuadros de precios de la obra principal y su justificación debe ser la misma que se empleó en el proyecto primitivo; que las fórmulas de revisión de precios deben ser las mismas, debiendo los índices bases ser iguales a los empleados para calcular la revisión de precios del proyecto primitivo; que las obras accesorias o complementarias deben sumarse a las del presupuesto anterior para descontar del conjunto el 20 por 100 que no tiene derecho a revisión de precios, y que tales obras deben considerarse en definitiva como una continuación de las iniciales y de su respectivo contrato y no como un contrato independiente.

"Claro es que algunos de estos condicionamientos resultan en la realidad muy difíciles de llevar a la práctica cuando las referidas obras no son de la misma naturaleza que las del proyecto inicial aunque sí sean accesorias o complementarias de és -

tas. Por ejemplo, terminada la obra de una presa en cuyo proyecto inicial no se hubiera previsto la iluminación de la misma y de la carretera que discurre a lo largo de su coronación, se presenta la necesidad de realizar dichas obras de iluminación a las - que no parece lógico negar su carácter accesorio y complementario. ¿Cómo redactar los precios de distintas unidades de obra como farolas, cables eléctricos, focos luminosos, etc., partiendo de los --- cuadros de precios del proyecto primitivo, si en ellos no figuraron en absoluto unidades de esta naturaleza?

"Si el tratamiento de obras accesorias y complementarias se reservara para las que fueran de la misma naturaleza que la obra principal no existiría este problema, pero, como de hecho se dan en la realidad obras accesorias y complementarias de muy distinta naturaleza, sólo cabe, a juicio de esta Junta, aplicarles también todo lo que el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales de 31 de diciembre de 1970 ha aclarado respecto a las modificaciones de obra, es decir, la cláusula 59 relativa a la ejecución de las modificaciones del proyecto, la 60 que se ocupa de los precios de las unidades no previstas en el contrato, la 61 de las variaciones de los

plazos de ejecución por modificaciones del proyecto y la 62 que se refiere a las modificaciones no autorizadas".

El dictamen expuesto, de claridad meridiana, - y modelo de saber, está inspirado, a juzgar por la forma de su párrafo final, en obras ya ejecutadas.- Este hecho condiciona la redacción del informe. La política de los hechos consumados es en Derecho administrativo la peste de los contratos del Estado, respecto de la que es deseable que de una vez por todas el Gobierno adopte una postura enérgica de cara a los Organismos contratantes.

En el dictamen es, de todos modos, notoria la inseguridad con que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa se expresa ("parece lógico", - asertos en condicional, etc.). Nada de extraño tiene esa inseguridad, pues no sólo no hay normativa - que ampare las posturas de la Junta Consultiva y de la Intervención General, sino que la legislación vigente necesariamente conduce a la conclusión contraria. ¿Absurdamente? Quizá, pero así está la ley; - por lo que la búsqueda de conclusiones distintas necesariamente exige argumentos forzados.

Lo que, con lo expuesto, se pone de relieve, - es que aquí, como en otras ocasiones, la doctrina -

va por delante de la ley, cuyos moldes estrechos --
quedan, tan a menudo, desbordados por la realidad.

10.1.6.- RECONOCIMIENTO Y LIQUIDACION DEL DERECHO -
DE REVISION.

10.1.6.1.- CONTRATOS ADICIONALES.

Al ser objeto de contrato separado del inicial, el reconocimiento y la liquidación del derecho de -
revisión se realizarán de conformidad con las re --
glas generales. Con la particularidad de que, cuando el adicional, siendo revisable, haya sido adjudicado al titular del contrato primitivo, los índices originarios de las fórmulas-tipo estarán referidos a la fecha de licitación del primer contrato, pues los precios del segundo están calculados con las bases iniciales.

10.1.6.2.- CONTRATOS REFORMADOS.

En el aspecto aquí estudiado, es particularmente informadora la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 10 de agosto de 1971, por la que se dan -
instrucciones para la revisión de precios de los --

contratos de dicho Ministerio y sus Organismos autónomos. Los criterios que tal disposición recoge -- son reflejo de la experiencia liquidatoria.

A) El apartado 5.1 de dicha Orden indica que -- en los contratos de obras con cláusulas de revisión, cuando resulten modificados y den lugar a aumento -- de presupuesto, la revisión se aplicará, en cada caso, según sea la cantidad certificada hasta el mo -- mento de aprobarse el presupuesto adicional, de la siguiente forma:

"a) Si no se ha alcanzado el 20 por 100 del -- presupuesto de adjudicación, la revisión no tendrá -- efecto hasta haber certificado el 20 por 100 del -- presupuesto vigente".

Por ejemplo:

	<u>20 por 100</u>
Presupuesto de adjudicación..... 6.000.000	1.200.000
Presupuesto reformado..... <u>1.000.000</u>	<u>200.000</u>
<u>7.000.000</u>	1.400.000
Cantidad certificada al producirse el reformado	<u>-800.000</u>
Cantidad pendiente de ejecutar y certificar --	
para que, a partir de ella, se pueda proceder a	
la revisión.....	<u>600.000</u>

"b) Si se ha alcanzado el 20 por 100 del presu -- puesto de adjudicación, pero no el 20 por 100 del --

vigente, se suspenderá la revisión hasta alcanzar -
lo y, en la primera certificación que se expida, se
deducirán las cantidades acreditadas por revisión -
en certificaciones anteriores".

Por ejemplo:

		<u>20 por 100</u>
Presupuesto de adjudicación.....	6.000.000	1.200.000
Presupuesto reformado.....	<u>1.000.000</u>	<u>200.000</u>
	<u>7.000.000</u>	1.400.000
Cantidad alcanzada al producirse el reformado..		<u>1.300.000</u>
Cantidad pendiente de realizar para reanudar la revisión.....		<u>100.000</u>

En la cifra de 1.300.000 pesetas se produjo ya
un exceso de 100.000 pesetas respecto del 20 por --
100 del contrato inicial. Esas cien mil pesetas ya
deben haber sido objeto de revisión. Si se supone-
que ésta alcanzó un 10 por 100, la cifra de 10.000-
pesetas debe deducirse de la primera certificación-
con derecho a revisión.

"c) Si se ha alcanzado un importe superior al
20 por 100 del presupuesto vigente, no se suspende-
rá la revisión y en la primera certificación que se
expida se deducirán las cantidades acreditadas por
revisión, correspondientes al período en que se eje-
cutó la fracción del presupuesto comprendida entre-

el 20 por 100 del de adjudicación y el 20 por 100 - del vigente".

Por ejemplo:

		<u>20 por 100</u>
Presupuesto de adjudicación.....	6.000.000	1.200.000
Presupuesto reformado.....	<u>1.000.000</u>	<u>200.000</u>
	<u>7.000.000</u>	<u>1.400.000</u>

Cantidad certificada:

1.200.000 sin derecho a revisión,

200.000 con un coeficiente revisor del 1'1 (10 por 100)

20.000 por revisión de la cifra anterior,

200.000 con un coeficiente de 1'11 (11 por 100)

22.000 por revisión de la cifra anterior,

400.000 con un coeficiente de 1'20 (20 por 100)

80.000 por revisión de la cifra anterior.

2.122.000

La cantidad revisada de más asciende a 200.000 pesetas, correspondientes al 20 por 100 del presupuesto reformado, por lo que en lugar de las 800.000 pesetas revisadas, procedió la revisión de 600.000.

Del volumen revisado fue improcedente la primera partida, de 20.000 pesetas "correspondiente al período en que se ejecutó la fracción del presupuesto comprendida entre el 20 por 100 del de adjudicación y el 20 por 100 del vigente".

Suponiendo inalterado el último coeficiente de revisión y que en las sucesivas certificaciones de obra ejecutada, a precios de proyecto, se hacen valoraciones mensuales de 40.000 pesetas, la liquidación será como sigue:

	Importes líquidos	Revisiones	Importes tota les a favor - contratista.-
1a certificación	40.000	8.000	48.000
a deducir.....	<u> </u>	<u>-20.000</u>	<u>-8.000</u>
	<u>40.000</u>	<u>-12.000</u>	<u>40.000</u>
2a certificación	40.000	8.000	48.000
a deducir.....	<u> </u>	<u>-12.000</u>	<u>-8.000</u>
	<u>40.000</u>	<u>-4.000</u>	<u>40.000</u>
3a certificación	40.000	8.000	48.000
a deducir.....	<u> </u>	<u>-4.000</u>	<u>-4.000</u>
	<u>40.000</u>	<u>4.000</u>	<u>44.000</u>

"En los casos de modificación del contrato por aprobación de sucesivos presupuestos adicionales, se estará a lo contemplado en los apartados precedentes, entendiéndose por presupuesto de adjudicación la suma de éste y de los adicionales aprobados con anterioridad. (Aquí la expresión *adicional* redundan en el confusiónismo legal a que se aludió en principio).

B) Apartado 5.2. "En los contratos de obras -- que incluyan cláusulas de revisión que resulten modificados y que den lugar a disminución del presupuesto, la revisión se aplicará a partir del 20 por 100 del presupuesto vigente".

Por ejemplo:

		<u>20 por 100</u>
Presupuesto de adjudicación....	6.000.000	1.200.000
Presupuesto reformado.....	<u>-1.000.000</u>	<u>-200.000</u>
	<u>5.000.000</u>	<u>1.000.000</u>

Se pueden presentar tres casos:

1) No se certificó la cifra de 1.000.000 de pesetas.

Cuando se alcance tal importe se comenzará a aplicar la cláusula revisora.

2) Se excedió la cifra de 1.000.000, alcanzando o no a 1.200.000 pesetas, pero sin sobrepasar esta cifra.

En aquel momento no se aplicó la cláusula revisora, sin embargo, en la situación actual, procede la revisión de las 200.000 pesetas. Se aplicará ahora el coeficiente entonces vigentes.

3) Se excedió la cifra de 1.200.000 pesetas.

Procede continuar las revisiones.

Además, se tendrá en cuenta la liquidación de-

las 200.000 pesetas según lo indicado en la hipótesis anterior.

10.1.7.- REVISION DE LAS MODIFICACIONES NO AUTORIZADAS.

Dispone el Reglamento General de Contratación- que las modificaciones no autorizadas en las obras- respecto a los proyectos por los que se rija su realización originarán responsabilidades de los funcionarios actuantes. Los empresarios ejecutores de dichas modificaciones, con conocimiento de su irregularidad, no tendrán derecho al abono de las mismas, vendrán obligados a su demolición si así se les ordena, e indemnizarán a la Administración, en todo caso, por los daños y perjuicios que su conducta -- haya ocasionado. (Artículo 155).

Ante aquél rigor, contundente y claro, puede-- parecer innecesaria toda conjetura sobre la revisabilidad de las obras no autorizadas; pero no es - así, pues también aquí es preciso hacer las si -- guientes precisiones:

1) Por muy ajustados y completos que sean los cálculos de cualquier presupuesto de obra siempre- resultarán diferencias, más o menos grandes, en la

práctica. El contratista tendrá necesidad de realizar ajustes de los cálculos previstos.

2) La dirección de la obra, ciertamente, en tales casos, habrá de actuar a fin de realizar el correspondiente proyecto reformado para materializar la modificación por los cauces procedimentales ordinarios de la normativa contractual.

3) Mas aunque lo indicado en el punto anterior sea válido como regla general para modificaciones de obra de cierta entidad, no es oportuno respecto de las pequeñas variaciones, dispersas en los distintos cuerpos de obra, separadas en el tiempo, y mínimas en su cuantía. Hacer un proyecto reformado para cada caso iría contra el principio de buena administración (artículo 3 L.C.E.). Por eso, si el artículo 155 del R.G.C. fuese entendido como norma -- sin excepciones, automáticamente se producirían, por lo menos, entorpecimientos en la ejecución de los contratos.

Por eso, la solución del problema está prevista por la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales, aprobado por Decreto 3854/70 de 31 de diciembre:

"Ni el contratista ni el director podrán introducir o ejecutar modificaciones en la obra objeto -

del contrato sin la debida aprobación de aquellas -
modificaciones y del presupuesto correspondiente. -
Exceptuándose aquellas modificaciones que, durante-
la correcta ejecución de la obra, *se produzcan úni-*
camente por variación en el número de unidades real
mente ejecutadas sobre las previstas en las cubica-
ciones del proyecto, las cuales podrán ser recog -
das en la liquidación provisional, *siempre que no* -
representen un incremento del gasto superior al --
diez por ciento del precio del contrato..."

Así, pues, la cláusula 62, después de ratifi -
car la prohibición del artículo 155 del R.G.C., es
consecuente con esas necesidades esporádicas y sal-
picadas en el tiempo, permitiéndolas. Sin embargo,
establece tres límites rigoristas, que ratifican el
carácter excepcional de estas modificaciones:

1) La variación sólo es posible respecto de --
unidades de obra previstas; es decir, se puede so -
brepasar el número de las proyectadas, mas no, va --
riar su naturaleza (pueden ser más, pero no otras).

2) El exceso sólo es admisible por razón de --
las cubicaciones calculadas previamente.

3) El incremento del gasto no ha de sobrepasar
el diez por ciento del precio del contrato.

Cuando la cláusula 62 dispone que tales modifii

caciones pueden ser incluídas en la liquidación provisional, desde luego, a lo que se está refiriéndose a que pueden justificarse, a favor del contratista, por su valor inicial en proyecto; o por mejor - decir, por el valor de las unidades que, siendo de la naturaleza de las realizadas por exceso, fueron previstas.

A pesar del silencio del Pliego General, parece lógico que sea admisible también el reconocimiento del derecho a la revisión de precios de las modificaciones. El argumento más claro a favor de esta postura consiste en que las modificaciones estudiadas, estando dentro de los límites exigidos por la cláusula 62, son modificaciones prácticas, suscitadas por el contratista (a diferencia del resto de las modificaciones, que son consecuencia del *ius variandi* de la Administración), pero consentidas y aceptadas por el director de las obras, o sea, por el órgano contratante; luego implican una novación lícita del contrato, amparada (como las modificaciones provinientes del *ius variandi*) por todas las estipulaciones pactadas y cada una de ellas; es decir, también por la cláusula revisora.

En cuanto a la forma de practicar la revisión, es perfectamente válido el criterio señalado por la

Orden de Obras Públicas de 10 de agosto de 1971:

"6.8.- El saldo de liquidación de las obras, deducido el 20 por 100 del adicional de la liquidación, si lo hubiere, se revisará aplicando como coeficiente de revisión un valor medio que se calculará por el cociente de dividir la suma de las certificaciones revisadas por la de éstas sin revisar, a partir de aquellas en que estuvo ejecutado el 20 por 100 de las obras. A estos efectos se tendrán en cuenta todas las certificaciones de dicho período, aunque no hayan dado lugar a importes de revisión".

Por ejemplo:

El precio del contrato fue de 10.000.000 de pesetas. El 20 por 100 sin derecho a revisión fue de 2.000.000 pesetas.

CERTIFICACIONES EXPEDIDAS:

<u>Sin computar las revisiones</u>		<u>Incluidas las revisiones.</u>	
1a.....	1.500.000	1a...	1.500.000
2a.....	2.000.000	2a... (500.000 (sin derecho a revisión.
3a.....	4.000.000	2a... (1.600.000 (100.000 de revisión.
4a.....	2.500.000	3a...	4.400.000 (400.000 de revisión.
		4a...	2.900.000 (400.000 de revisión.
Suman.....	10.000.000	Suman	10.900.000
menos.....	-2.000.000	menos	-2.000.000 (del 20 por 100).
	<u>8.000.000</u>		<u>8.900.000</u>

$$\frac{8.900.000}{8.000.000} = 1,1125 \text{ coeficiente promedio de revisión.}$$

(Aquí no habrá de hacerse la deducción del 0'025, del artículo 4° del Decreto Ley de 4 de febrero de 1964, porque ya se opera con cantidades líquidas, pues los importes de las certificaciones fueron hallados después de la correspondiente deducción).

Saldo de liquidación: 9 por 100 (máximo del 10 por 100).....	900.000
20 por 100 exento de revisión.....	<u>180.000</u>
Cantidad revisable.....	<u>720.000</u>

720.000 x 1'1125 = 801.000. importe de la certificación-revisada.

10.1.8.- REVISION DE LAS OBRAS DE CONSERVACION REALIZADAS DURANTE EL PLAZO DE GARANTIA.

Una vez realizada la recepción provisional, se entregarán las obras (o la prestación de que se trate) al servicio público "comenzando entonces el plazo de garantía" (artículo 54 L.C.E.). "El plazo de garantía se establecerá siempre en el contrato, atendiendo a la naturaleza y complejidad de la obra, y no podrá ser inferior a un año, salvo casos especiales". (Artículo 54 L.C.E.)

"Durante dicho plazo cuidará el contratista en todo caso de la conservación y policía de las obras, con arreglo a lo previsto en el pliego de prescripciones técnicas y a las instrucciones que dicte el facultativo de la Administración" (artículo 171 del R.G.C.).

Pueden, pues, producirse unos gastos de conservación por parte del contratista. Estos gastos no deben ser diferenciados de los de reparación que se produzcan por deficiencias en la prestación.

En virtud del principio de libertad de pactos, (art. 3 L.C.E.) se puede estipular en el contrato inicial que, una vez cumplida la prestación por el contratista, éste, en el plazo de garantía, haya de realizar las operaciones de conservación a los precios calculados en proyecto al origen del contrato, pero también se puede pactar que la conservación sea realizada a los precios que rijan en el mercado durante la fase de garantía.

La Orden de 10 de agosto de 1971, del Ministerio de Obras Públicas, en su apartado 6.9, prevé -- que los precios de conservación se pacten al origen y arbitra, por lo tanto, un procedimiento revisor:

"Para el abono al contratista del importe de las obras de conservación durante el plazo de garan

tía, el coeficiente K_t a efectos de revisión será - la media aritmética de los coeficientes K_t obteni - dos para todos y cada uno de los meses correspon - - dientes a este plazo de garantía".

Ejemplo:

- Plazo de garantía de 18 meses.
- La cantidad gastada en conservación asciende a pese - tas 300.000.
- Coeficiente a aplicar:

$$\frac{K_1 + K_2 + K_3 + K_4 + \dots + K_{15} + K_{16} + K_{17} + K_{18}}{18} = K_t$$

En que K_1 es coeficiente calculado al comenzar el plazo de garantía, y los siguientes K son progresión de la situa - - ción inflacionaria (o deflacionaria) ya acumulada por el pri - mero.

El coeficiente al origen fue de 1. El coeficiente K_1 - es superior a 1; supóngase que es 2 y que la inflación es del 5 por 100 mensual (no acumulativo).

Los coeficientes mensuales serán:

$$K_1 \dots\dots 2$$

$$K_2 \dots\dots 2'1 = \left(2 + \frac{2 \times 5}{100}\right)$$

$$K_3 \dots\dots 2'2 = \left(2 + \frac{2 \times 5}{100} + \frac{2 \times 5}{100}\right)$$

$$K_4 \dots\dots 2'3 = \left(2 + \frac{2 \times 5}{100} + \frac{2 \times 5}{100} + \frac{2 \times 5}{100}\right) = \left(2 + \left(\frac{2 \times 5}{100}\right) 3\right)$$

⋮

⋮

$$K_{18} \dots 3'7 = (2 + (\frac{2 \times 5}{100}) 17)$$

$$K_t = \frac{2 + 2'1 + 2'2 + \dots + 3'7}{18} = \frac{2 + 3'7}{2} = 2'85 \text{ coeficiente}$$

de revisión de conservación promedio.

Tal es el criterio de revisión cuando los gastos de conservación se estipulan a precios originales del proyecto.

Ahora bien, nada se opone a que tales gastos se computen directamente a precios actuales, pues la razón de ser de la revisión de precios es la necesidad de invariabilidad de los precios de los elementos proyectados, a fin de mantener, unas directrices mínimas de previsión. Mas en los casos de conservación no ha habido proyecto que deba servir de pauta. No se ha producido cálculo alguno previo. Las operaciones de conservación son, por esencia, imprevistas, por lo menos en su mayor parte (es previsible, hasta cierto punto la guardería, pero no lo son, o lo son muy dudosamente, las demás).

10.2.- REVISION EN LOS CASOS DE INTERRUPCION Y SUS-
PENSION DE LA EJECUCION.

10.2.1.- INTERRUPCIONES POR CULPA DEL CONTRATISTA.

"Para que los contratistas tengan derecho a la revisión en cualquiera de las modalidades previstas por este Decreto-Ley tendrán que haber cumplido estrictamente el plazo contractual y los parciales -- que se aprueben en los programas de trabajos establecidos por la Administración, desarrollando la -- obra fielmente al ritmo previsto" (Artículo 6 del -- Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964).

El precepto anterior es una consecuencia de lo que dispone el artículo 45 de la L.C.E. (414) que -- imputa al contratista la lógica obligación de cum --

(414).- Art.137 RGC.- El contratista estará obligado a cumplir los plazos parciales fijados para la ejecución sucesiva del contrato y el general para su total realización.

Si el contratista, por causas imputables al mismo, hubiera incurrido en demora respecto de los plazos parciales de manera que haga presumir racionalmente la imposibilidad de cumplimiento del plazo final o éste hu --

plir los plazos de ejecución y actúa con operatividad que parte de la idea preestablecida de que "la mora del contratista se verifica *ex re*, sin necesidad de interpelación, según el conocido principio - *dies interpellat pro homine*, desde el momento en que se incumplen los plazos" (415), pero "correlativa -

biera quedado incumplido, la Administración podrá optar indistintamente por la resolución del contrato con pérdida de fianza o por la imposición de las penalidades - que se establecen en el artículo siguiente. Esta misma facultad tendrá la Administración respecto de determinados plazos parciales cuando se hubiera previsto en el - pliego de cláusulas administrativas particulares.

La constitución en mora del contratista no requerirá interpelación o intimación previa por parte de la Administración (artículo 45, L.C.E.).

Cuando en el supuesto anterior de incumplimiento del plazo total por causas imputables al contratista la Administración opte por la imposición de penalidades, - concederá la ampliación del plazo que estime resulta ne cesario para la terminación de las obras.

(415).- Villar Palasí J.L.: *Apuntes de Derecho administrativo*, II, Madrid 1977, p. 393.

mente no puede considerarse en mora a un contratista hasta el momento en que, llegados los plazos, - se dé, de hecho, el real y efectivo incumplimiento" (416).

El incumplimiento de los plazos se sanciona -- por la Administración en razón de la gravedad de ca da caso, conforme a una serie de escalones, que van desde la simple imposición al contratista de una pe nalidad pecuniaria, según la escala graduada que se ñala el artículo 138 R.G.C., hasta la resolución - del contrato con pérdida de fianza, a que se refie- ren los artículos 45 L.C.E. y 137 R.G.C. Además, - en todo caso, se deniega el derecho a la revisión.- Ello se justifica en la consideración de que la de- mora del contratista, si se admitiera la revisión, - aumentaría (supuesta una situación inflacionaria) - el derecho económico de éste y la obligación pecu - niaria de la Administración, con lo cual se actua - ría en beneficio de quien incurrió en culpa (en sen tido lato).

"El incumplimiento de los plazos parciales por

(416).- Villar Palasí J.L.: *Concesiones Administrativas*, en --

"Nueva Enciclopedia Jurídica Seix", Tomo IV, p. 748.

causa imputable al contratista deja en suspenso la aplicación de la cláusula y, en consecuencia, el de recho a liquidación por revisión del volumen de -- obra ejecutado en mora, que se abonará a los pre -- cios primitivos del contrato".

"Esta técnica de interpretación restrictiva y severa en los contratos administrativos de la mora del adjudicatario frente a la meramente civil, es - debida en esencia, como dice Pequignot, a la índole específica del contrato administrativo, fundamentado sobre la noción del servicio público. El adjudicatario tiene una misión que cumplir, que afecta a los intereses generales. Por ello, la Administra - ción tiene derecho, en la apreciación de la conducta del contratista, de exigirle los mayores esfuerzos para garantizar la ejecución de su contrato, es esfuerzos más allá de la *exactissima diligentia*, que ningún Tribunal civil podría exigir a un contratante". (417).

(417).- Villar Palasí J.L.: *Concesiones administrativas*, p. 749.

10.2.2.- RECUPERACION DEL DERECHO REVISOR POR EL -
CONTRATISTA MOROSO.

Villar Palasí distingue (418) las siguientes -
clases de mora:

"1. Mora pretérita con virtualidad actual.

"El retraso en las obras se va manteniendo, aun
que se cumplen todos los plazos siguientes. La solu
ción para este supuesto es que la mora sigue siendo
actual.

"2. Mora pretérita convalidada.

"Esta tiene lugar cuando en los supuestos ante
riores el retraso se recupera en períodos siguien -
tes al incumplido. En este caso cesa la mora actual
por falta de perjuicio a la Administración por la -
mora compensada.

" 3. Mora pretérita no susceptible de convalida
ción.

"Tiene lugar cuando la obra no es genérica en -
cada unidad de tiempo. En este supuesto la mora pre
térita debe considerarse como mora relevante vir --
tual. Es el único caso en que la mora pretérita tie
ne operancia actual".

(418).- Villar Palasí J.L.: *Concesiones administrativas*, p.750.

De las tres hipótesis ni la primera ni la tercera permiten la revisión de precios: la primera -- porque no han sido recuperados aún los plazos, la -- tercera por no ser susceptible de convalidación. -- Mas la mora pretérita convalidada reabre la expectativa, para lo sucesivo, en condiciones ordinarias, pues cesa el perjuicio a la Administración.

Por eso dispone el artículo 6° del Decreto -- 461/1971, de 11 de marzo: "Cuando el contratista -- restablezca el ritmo de ejecución de la obra determinado por los plazos parciales, recuperará a partir de ese momento el derecho a la revisión en las certificaciones sucesivas".

10.2.3.- INTERRUPCIONES SIN CULPA DEL CONTRATISTA.

Lo anteriormente indicado es válido para los supuestos de interrupción por causas imputables al contratista. (419).

(419).- A los efectos, Baradez considera tres supuestos:

1. Retardo producido por caso fortuito,
2. Retardo causado por fuerza mayor,
3. Retardo debido al Estado.

En otro caso, aquél podrá solicitar prórroga -

En el primer caso el contratista debe soportar -- los daños, que son a cargo del Estado en las demás hipótesis.

Baradez P.: *Les clauses*...., p. 311 y ss.

En relación con el segundo de aquellos puntos, -- Villar Palasí (*Concesiones*..., p. 749 y 750) indica que "la tipificación de la *vis maior* como causa de exoneración de culpabilidad por mora del contratista ha sido -- formulada por el Consejo de Estado francés. Este, tras una serie de consultas resueltas de modo sumamente restrictivo (6 diciembre 1820; 11 noviembre 1824; 10 no -- viembre 1837; 2 septiembre 1838; 9 diciembre 1842) comienza una doctrina más favorable a la apreciación de -- la *vis maior* a partir del *Arrêt Sensive*, de 18 de marzo de 1858.

"La tipificación de la *vis maior* a efectos administrativos requiere la concurrencia de los siguientes supuestos:

1°. El hecho invocado a fines de exoneración debe ser imprevisto e imprevisible.

2°. El hecho alegado como *excusatio a mora* ha de

que la Administración habrá de conceder por un plazo que será, por lo menos, igual al tiempo perdido, salvo cuando el contratista desee cumplir en menor tiempo.

Consecuente con eso el artículo 6 del Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964 dispone que "las prórrogas otorgadas por causas inimputables al contratista no privarán del derecho de revisión". De ahí se sigue que, cuando haya suspensión de la ejecución del contrato, el contratista sólo mantendrá el derecho a revisión si media la correspondiente prórroga.

¿Pero qué sucede si, habiéndose producido la demora en la ejecución, el contratista no solicita la prórroga dentro del mes a que le obliga el Reglamento General de Contratación? ¿Pierde el dere--

haber escapado totalmente a la voluntad del concesionario; es decir, que éste no haya causado el hecho, ni ha ya podido, en otro caso, evitar ni impedir.

3°. Es preciso que el hecho alegado haya imposibilitado la ejecución de la concesión (o del contrato en general) y no pueda reclamarse o anularse".

Villar Palasí J.L.: *Concesiones...*, p.749 y 750.

cho a la revisión?

Si se hace una interpretación literal y rigurosa del Decreto-Ley de 1964, la respuesta es afirmativa, pues el aserto de que "las prórrogas otorgadas por causas inimputables al contratista no privarán del derecho de revisión", implica, *a contrario-sensu*, que el no otorgamiento de prórroga, cualquiera que sea la causa, prive del derecho a aquella.

Tal situación es prejuzgada por el artículo 140 del R.G.C., párrafo 3º, como una renuncia de derechos del contratista:

"En el caso de que el contratista no solicite prórroga en el plazo anteriormente señalado se entenderá que renuncia a su derecho, quedando facultada la Administración para conceder, dentro del mes último de vigencia del contrato, la prórroga que juzgue conveniente, con imposición, si procede, de las penalidades que establece el artículo 138, salvo que considere más aconsejable esperar a la terminación del plazo para proceder a la resolución del contrato".

El párrafo anterior señalado es de un contenido de difícil explicación. Puede interpretarse con arreglo a los siguientes criterios:

1) Cuando habla de sancionar al contratista --

(con penalidades pecuniarias y con la resolución -- del contrato) no está pensando en el caso de mora - culpable del empresario porque esta figura ya queda amplia y específicamente regulada en los artículos- 137, 138 y 139 del R.G.C. y porque el artículo 140- expresamente se refiere a retraso "por motivos no - imputables al contratista".

2) Ello significa, nada menos, que cuando un - contratista no pida en el plazo de un mes prórroga- de contrato, cuya ejecución demorada no sólo no ha- ya sido a él atribuible, sino que incluso puede ha- berse causado por la Administración, ésta tiene la facultad de conceder o no prórroga, de sancionar o no al contratista, quien, además, en todo caso, pier- de automáticamente el derecho a la revisión de los- precios.

3) Visto así, lo que el párrafo 3° del artícu- lo 140 R.G.C. sanciona no es la mora en la ejecu - ción, sino un simple retardo en la solicitud de pró- rroga.

Según se ha indicado, la situación de prerroga- tiva de la Administración permite que el contratis- ta incurra en mora sin necesidad de la *interpella -* *tio* (párrafo 3° del artículo 45 L.C.E.), de manera- que la mora existe para el contratista desde que es

te incurre en retardo (420). Pero esa prerrogativa, exorbitante en Derecho administrativo de las posiciones de las partes respecto de las mantenidas bajo el imperio del derecho común, por su naturaleza de privilegio (más notorio si se tiene en cuenta que la mora de la Administración sí requiere la *interpellatio* del contratista de acuerdo con el artículo 47 de la L.C.E.), debe de entenderse aquí en sentido restrictivo. Así que, aunque el contratista haya dejado transcurrir el plazo para pedir la prórroga, podrá después, en cualquier momento de la fase de ejecución del contrato, justificar su conducta y solicitar como en situación ordinaria que se exima de la imputabilidad de la mora y se le concedan los beneficios de la prórroga.

10.2.4.- SUSPENSIONES DECIDIDAS POR LA ADMINISTRACION.

10.2.4.1.- CASOS DE SUSPENSION.

La Administración, por virtud del *ius variandi*

(420).- Por lo demás, la jurisprudencia en este sentido es abru

puede suspender la ejecución de un contrato (artículo 49 L.C.E.) por tiempo variable y con las siguientes consecuencias en cada caso:

a) Suspensión definitiva. El contratista tiene derecho a la obra realmente realizada y al 6 por -- 100 de beneficio industrial de la dejada de realizar (artículo 53 L.C.E.).

b) Suspensión por plazo de un año o más sin ordenar la reanudación de la ejecución. El contratista podrá optar a lo indicado respecto del caso primero o bien pedir que se le aplique la misma normativa que en las suspensiones provisionales, a que se refiere el número siguiente (artículo 162 del -- R.G.C.).

c) Suspensión por espacio de un plazo superior a seis meses. La Administración abonará al contratista los daños y perjuicios que éste pueda efectivamente haber sufrido (artículo 49 L.C.E.).

d) Suspensión durante un tiempo superior a una quinta parte del plazo total del contrato. El contratista tiene también derecho a los daños y perjuicios sufridos (artículo 49 L.C.E.).

madura: Sentencias de 11 de mayo de 1974, 26 marzo de -- 1974, 8 marzo 1974, 9 marzo 1973, 14 abril 1967, etc.

e) Suspensión por plazos inferiores a los indicados. El contratista no tiene ningún derecho especial.

10.2.4.2.- REVISION DE PRECIOS.

La revisión de precios, en los casos precedentes se computará con arreglo a los siguientes criterios:

a) En la suspensión definitiva, y en la de plazo de un año cuando el contratista opte por la resolución, no habrá más revisión de precios que la de la parte de obra ejecutada, ya que el beneficio industrial no es revisable (421).

b) En las suspensiones provisionales de tiempo superior a seis meses o por más de la quinta parte del plazo total del contrato, o por un año cuando el contratista opte por continuar la ejecución, independientemente de los daños y perjuicios causados al empresario, éste tendrá derecho a la revisión de precios de la obra pendiente de ejecutar.

(421).- Véase en Capítulo III, 7.2.13: *¿Revisabilidad del beneficio industrial y de los gastos fijos?*

c) El derecho de revisión también subsiste en las suspensiones acordadas por tiempos y límites menores a los señalados.

En los casos b) y c) el derecho de revisión se justifica porque no hay imputabilidad alguna de la mora al contratista, al cual, en los casos agravados, ha de indemnizarse por los daños causados. Si se admite la posibilidad de indemnización de daños y perjuicios (que opera como un límite del *ius variandi*), con mayor razón habrá de admitirse la necesidad de cumplimiento de cualquiera de los derechos del contratista derivados del contrato, uno de los cuales es el de revisión de precios.

10.2.5.- DISTINCION ENTRE INTERRUPCION Y SUSPENSION.

1) La interrupción se produce por virtud de la conducta del contratista, aunque tal conducta sea consecuencia de posiciones tomadas frente a acciones u omisiones de la Administración.

La suspensión es un acuerdo, expreso o tácito, de la Administración.

2) El acuerdo de prórroga que la Administración ha de tomar cuando, siendo procedente, el empresario lo solicite, se distingue del acuerdo de -

suspensión, porque el primero ha sido producido por virtud de una iniciativa ajena al organo administrativo, mientras que la suspensión se ha producido -- por propia iniciativa de dicho Organó.

3) La interrupción puede generar responsabilidades al empresario, la suspensión a lo sumo, en -- los casos cualificados, genera derechos a favor de éste.

10.2.6.- LIQUIDACION DEL DERECHO DE REVISION.

10.2.6.1.- EN CASO DE INTERRUPCION SIN CULPA DEL -- CONTRATISTA.

Cuando conforme a las reglas precitadas, proceda la revisión, el coeficiente a aplicar sobre la -- primera certificación que se produzca después de -- reanudada la ejecución, será la media aritmética de los coeficientes habidos en todos los meses compren didos en el plazo de interrupción.

Ejemplo:

La interrupción se ha producido desde febrero- a julio de un mismo año. El coeficiente de enero -- era de 2 respecto del origen del contrato, en cuya- fecha inicial fue de 1. La inflación representa una

décima cada mes.

	<u>Coeficientes</u>		
Enero.....	2		
Febrero.....	2'1	}	Período de interrupción *
Marzo.....	2'2		
Abril.....	2'3		
Mayo.....	2'4		
Junio.....	2'5		
Julio.....	2'6		
Agosto.....	2'7		

La certificación de agosto será la primera que se extienda después de la reanudación del cumplimiento del contrato.

El coeficiente revisor aplicable no es el de 2'7, correspondiente a agosto, sino el promedio de 2'1 a 2'7:

Coeficiente promedio = 2'4

(suma de los coeficientes dividida por el número de los que son).

Podría argumentarse que no hay una razón legal suficiente para aplicar el coeficiente promedio, ya que durante el plazo de interrupción no se realizaron obras por el contratista, si no que sólo se ejecutaron en agosto, y si la interrupción se ha producido por causas no imputables al contratista, apli-

car el promedio significa atribuirle de algún modo la responsabilidad de la situación.

En contra de lo expuesto puede argumentarse -- que la cláusula de revisión de precios no excluye la vigencia del principio de riesgo y ventura, consagrado en el artículo 46 L.C.E. y, como la interrupción no ha sido causada por decisión de la Administración en virtud del *ius variandi*, los daños de tal interrupción son riesgos del contratista. Aplicar el coeficiente final, significaría trasladar -- los riesgos a la Administración.

El autor de este trabajo, considerando más -- acertada esta segunda postura, se limita a computar el índice promedio, que es el aceptado en la práctica administrativa. Es frecuente que se confunda la interrupción de obra con la figura de interrupción en la expedición de certificaciones. Esta última -- es tratada en la cuestión siguiente a la presente.

10.2.6.2.- EN CASO DE SUSPENSION POR LA ADMINISTRACION.

Se aplicará el coeficiente correspondiente a -- la primera certificación expedida después de la reanudación (en el ejemplo anterior, el coeficiente --

2'7 del mes de agosto).

La razón es que, como complemento de los razonamientos anteriores, no puede imputarse al contratista un riesgo que se produce por razón del *ius variandi*.

Esta postura es expresamente aceptada por el apartado 6.7 de la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 10 de agosto de 1971:

"En las certificaciones que se expidan --de acuerdo con las condiciones del contrato-- en plazos no mensuales, el coeficiente K_t de revisión será la media aritmética de los coeficientes K_t para todos y cada uno de los meses comprendidos en dichos plazos, y siempre que durante estos períodos no haya estado suspendida administrativamente la obra". -- Por eso, cuando la obra haya estado suspendida administrativamente, a contrario, no procede la aplicación de la media aritmética, y no siendo ésta procedente, sólo es aplicable el coeficiente final.

10.2.7.- LIQUIDACION DE LAS REVISIONES EN LOS CASOS DE INTERRUPCION DE EXPEDICION DE CERTIFICACIONES.

Como se dijo, una cosa es las interrupciones -

(y las suspensiones) de ejecución (que, por supuesto, originan la no expedición de certificaciones) y otra es la interrupción en la actividad de certificar sin que el contrato haya dejado de ser realizado.

La Administración puede suspender la expedición de certificaciones porque, en virtud del principio de libertad de pactos, así se haya estipulado en contrato o simplemente, por incumplimiento de la obligación de expedirlas (artículo 142 R.G.C.).

En uno y otro caso el contratista tiene derecho a la revisión de precios de la prestación real ejecutada durante cada mes de interrupción. La solución ideal sería aplicar cada coeficiente mensual a la parte que le corresponda, pero, ante el desconocimiento de la parte de prestación cumplida en cada plazo aislado, es buena solución aplicar el coeficiente promedio a la prestación computada en cada certificación.

La forma de promediar es la misma que en el ejemplo citado en * .

10.3.- REVISABILIDAD DE LOS ACOPIOS DE MATERIALES Y
DE LAS INSTALACIONES Y EQUIPOS.

10.3.1.- CONCEPTO.

Para facilitar la ejecución de las obras los contratistas han de realizar, ordinariamente, una serie de operaciones preparatorias de variable amplitud, "como instalaciones y acopio de materiales o equipos de maquinaria pesada , en las condiciones señaladas en los pliegos de cláusulas" (Artículo -- 143 R.G.C.).

Así pues, conceptualmente pueden distinguirse, las siguientes clases de operaciones preparatorias:

- 1) Acopios de materiales, y
- 2) Establecimiento de instalaciones y equipos.

10.3.2.- MATERIALES ACOPIADOS.

10.3.2.1.- REGIMEN ECONOMICO.

Permite el artículo 143 del R.G.C. que la Administración efectúe "abonos a cuenta por operaciones preparatorias realizadas por el contratista".

La Cláusula 54 del Pliego de Cláusulas Adminis

trativas Generales para la Contratación de Obras -- del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 - de diciembre, concreta:

"Cuando no haya peligro de que los materiales- recibidos como útiles y almacenados en la obra o en los almacenes autorizados para su acopio sufran de- terioro o desaparezcan, se podrá abonar al contra - tista hasta el 75 por 100 de su valor, incluyendo - tal partida en la relación valorada mensual y te -- niendo en cuenta este adelanto para deducirlo más - tarde del importe total de las unidades de obra en que queden incluídos tales materiales.

"Para realizar dicho abono será necesaria la - constitución previa del correspondiente aval, de -- acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Contratación (422).

"Salvo lo que establezca el pliego de prescrip - ciones particulares, el director apreciará el ries - go y fijará el porcentaje correspondiente".

De acuerdo con lo expuesto, una liquidación or - dinaria de acopios se realizaría del siguiente mo - do, según el ejemplo que sirve de base:

(422).- Artículo 370 y ss.

Valor del proyecto.....	1.200
Valor de los acopios aportados durante el - primer mes de obra.....	100
Porcentaje de abono a cuenta admitido.....	75
Valor de las certificaciones mensuales de - obra.....	200
Deducciones del anticipo acordadas por ter- ceras partes.....	25

LIQUIDACION:

<u>Certificación</u>	<u>Obra ejecutada</u>	
Primera.....(423)	75
Segunda.....	200 - 25.....	175
Tercera.....	200 - 25.....	175
Cuarta.....	200 - 25.....	175
Quinta.....	200.....	200
Sexta.....	200.....	200
Septima.....	200.....	<u>200</u>
		<u>1.200</u>

(423).- En todos los ejemplos se suponen que los acopios se realizan durante el primer mes y que a continuación se inicia la ejecución de la obra, pero nada se opone a que -- las operaciones se realicen según otro calendario. En -- cualquier caso, los cálculos llevan siempre a las mismas conclusiones.

10.3.2.2.- HIPOTESIS REVISORAS.

A) PLANTEAMIENTO.

1) De haber sido pactada la revisión de precios, no procedería practicarla en ningún caso sobre los acopios, pues su valor quedaría dentro del umbral de revisión del 20 por 100, cuya cuantía es de 240.

2) Si el importe de los acopios (acéptese por ejemplo, la cifra de 300, como proporción anticipada sobre el valor total de 400), sobrepasase el del umbral, para conocer la situación revisora conviene situarse conceptualmente en las posibles hipótesis de cómputo de cifras:

a) Los acopios, como cualquier otro aspecto del contrato, están sujetos al procedimiento normal de revisión,

b) Los acopios no son revisables directamente, por sí mismos, sino que lo serán sólo cuando se acumulen a la obra ejecutada y acreditada mediante certificación.

c) Las diferentes formas de operar en los supuestos a) y b) originan diferencias, bien a favor de la Administración, bien del contratista, que pueden compensarse mediante la adopción de un método mixto.

B) SOLUCION.

En cada caso de los señalados se operaría de -
la siguiente forma:

a) En este supuesto, si se acepta que los acopios acumulados son revisables, habrá de admitirse que son también computables a efectos de la delimitación del umbral.

LIQUIDACION BASICA:

<u>Certificación</u>	<u>Obra ejecutada</u>	<u>Cifras</u>
1a.....	300
2a.....	200 - 50.....	150
3a.....	200 - 50.....	150
4a.....	200 - 50.....	150
5a.....	200 - 50.....	150
6a.....	200 - 50.....	150
7a.....	200 - 50.....	<u>150</u>
		<u>1.200</u>

Acéptese, por ejemplo, que el coeficiente neto de revisión aumenta cada mes en un 10 por 100 respecto de los precios iniciales, con lo que las cifras revisadas serían:

LIQUIDACION REVISADA:

<u>Certificación</u>	<u>Libramientos</u>
1a..... 240 exento, por el 20 por 100....	240
1a..... 60 x 1'10.....	66
2a..... 150 x 1'20.....	180
3a..... 150 x 1'30.....	195
4a..... 150 x 1'40.....	210
5a..... 150 x 1'50.....	225
6a..... 150 x 1'60.....	240
7a..... 150 x 1'70.....	<u>255</u>
Cantidad librada.....	<u><u>1.611</u></u>

b) En este caso, ni los acopios son revisables ni se acepta que sirvan para delimitar el umbral. - Las revisiones de precios sólo se practicarán a medida que las certificaciones de obra vayan siendo - extendidas:

LIQUIDACION REVISADA.

<u>Certificaciones</u>	<u>Libramientos</u>	
1a..... 300 no revisables.....		300
2a..... 200 exentas, por el umbral..	200	
menos.....	<u>50</u>	150
3a..... 40 exentas, por el umbral....	40	
160 x 1'30.....	<u>208</u>	
Líquido.....	248	
menos.....	<u>50</u>	198
4a..... 200 x 1'40.....	280	
menos.....	<u>50</u>	230
5a..... 200 x 1'50.....	300	
menos.....	<u>50</u>	250
6a..... 200 x 1'60.....	320	
menos.....	<u>50</u>	270
7a..... 200 x 1'70.....	340	
menos.....	<u>50</u>	<u>290</u>
Cantidad librada.....		<u><u>1.688</u></u>

c) De los cálculos aritméticos precedentes, resulta que en la hipótesis positiva, de revisión, - (arbitrada para favorecer al contratista, al cual - se le anticipa, en beneficio de su liquidez de ca - ja, discrecionalmente, un porcentaje del valor de - los acopios) en realidad se está perjudicando a la

contrata, pues en total, cobra menos en el supuesto a) (1.611) que en el b) (1.688).

c) En un afán de lograr la máxima equidad, se podría quizá pensar que la diferencia resultante en contra del contratista ($1688 - 1611 = 77$) podría -- acumularse a una certificación posterior. Pero, como con ello se habría hecho un anticipo de su derecho al empresario, sólo cambia la circunstancia que permite a la discrecionalidad administrativa sobrepasar el porcentaje limitativo de anticipos; de tal modo, es posible anticipar más de un 75 por 100. Si la Ley lo hubiera deseado así, lo hubiera dicho. En cualquier caso, nada se opone a aumentar legalmente tal margen, mas estos conceptos nada tienen en común con la revisión de precios.

10.3.2.3.- CONCLUSION.

De los tres supuestos ejemplificados resulta - respecto del contratista:

a) La revisión de los acopios sin cortapisas - produce el mínimo beneficio.

b) La no revisión aumenta considerablemente el importe de las liquidaciones.

c) La adopción de un sistema mixto no varía la

cifra de b), pero reconduce los hechos a un mero -- anticipo ajustable.

Así, por todo ello, no es difícil concluir que la única hipótesis aceptable es la ejemplificada en b); es decir, *los acopios no son revisables, ni computables a efectos de delimitación del umbral*, lo cual coincide con la naturaleza del anticipo realizado por la Administración, quien, discrecionalmente, sólo pretende satisfacer una suma para beneficiar la liquidez de la Empresa tomando como garantía los materiales acopiados; ese es el sentido de la Cláusula 54 del Pliego de las Generales al permitir el anticipo "*cuando no hay peligro de que los materiales recibidos como útiles y almacenados en la obra o en los almacenes autorizados para su acopio sufran deterioro o desaparezcan*". Esta garantía opera además del aval que debe prestarse. La superposición de ambas figuras no es, por lo demás, una sorpresa en el contrato de obras, en el que, por -- ejemplo, durante la ejecución ordinaria, además de la fianza definitiva operan, entre otras, las garantías de los artículos 135 y 171 del Reglamento General de Contratación.

Por eso, esta línea de razonamiento hace considerar desacertado el informe de la Junta Consultiva

de Contratación Administrativa, numero 43 de 28 de febrero de 1974, que indica:

"Los abonos por materiales acopiados han de deducirse más tarde del importe total de las unidades de obra en que queden incluídos tales materiales y ello ha de realizarse precisamente en los meses en que dichos materiales acopiados queden incorporados a la obra ejecutada, conforme indica la misma Cláusula 54.

"La revisión de precios se debe aplicar, en el supuesto de que el contrato incluya la oportuna -- Cláusula, en la forma que determina el Decreto-Ley-2/1964, y, en este caso, la norma 7.1 de la Orden Ministerial de Vivienda de agosto de 1964 (B.O.E. - de 8 de septiembre de 1964) sobre el importe líquido de las certificaciones mensuales. Cuando los -- Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares - faculthen al Organismo contratante para efectuar pagos a cuenta por acopios de materiales y se hayan - cumplido los requisitos que en dichos pliegos y en el general de aplicación se determinen, deberá aplicarse el coeficiente de revisión que corresponda al líquido de la certificación calculado de acuerdo - con la normativa expuesta, como si se tratase de -- una certificación normal de obra ejecutada".

El informe expuesto no resulta claro cuando -- dice que "la revisión de precios se debe aplicar... sobre el importe líquido de las certificaciones men suales" cuando los pliegos de cláusulas particula - res faculten al Organismo contratante para efectuar pagos a cuenta, aunque parece que lo querido es, en *primer lugar*, deducir los acopios y, *después*, calcu lar las revisiones.

Según ello, en el ejemplo estudiado, la liqui- dación sería:

<u>Certificación</u>	<u>Libramientos</u>
1a..... 300 no revisables.....	300
2a..... 200 exentas por el umbral... 200	
menos.....	<u>50</u> 150
3a..... 40 exentas por el umbral.... 40	
160 restantes	
menos..... <u>50</u> acopios	
110 x 1'30... <u>143</u>	183
4a..... 200 - 50 = 150 x 1'40.....	210
5a..... 200 - 50 = 150 x 1'50.....	225
6a..... 200 - 50 = 150 x 1'60.....	240
7a..... 200 - 50 = 150 x 1'70.....	<u>255</u>
	<u><u>1.563</u></u>

Según estos cálculos los derechos económicos a favor del contratista son menores que en cualquier

otro caso.

El fundamento de esta forma de liquidar puede razonarse del siguiente modo: los acopios fueron abonados anticipadamente por la Administración, en el momento de su acumulación, a precio de mercado, luego no hay justificación para que más tarde, en el momento de su empleo en la obra, se revise un precio ya librado y, por lo tanto, no debido.

Pero tal razonamiento, aunque atractivo y enjundioso, no es acertado porque los acopios se acumulan a pie de obra(en todo caso)antes de que la Administración los pague, de manera que el contratista los adquiere(en todo caso)con dinero propio, y, por así decir, siempre "a precio antiguo", y después se produce o no el libramiento, que, por lo tanto, tiene la mera calidad de anticipo.

La Administración no libra una parte del precio de los acopios, sino que realiza un anticipo (424) (con la garantía de los acopios) con el objeto de favorecer la liquidez de la empresa. De hecho

(424).- "Junto al sistema de pagos a cuenta -certificaciones ordinarias-, se ha cuestionado la posibilidad de establecer otras vías de abono, y en concreto, la de los anti-

los materiales correspondientes no necesariamente -

cipos o adelanto de fondos a cuenta que se le hagan al contratista -sostiene Ariño-, a fin de facilitarle su ejecución. El sistema de "adelantos" supone, no ya una matización y flexibilización del principio del servicio hecho, sino una quiebra más patente. En efecto, se trata en este caso del adelanto de cantidades de dinero -- que la Administración hace al contratista en atención a futuros gastos -obras o servicios en preparación-, de los que no cabe un previo "reconocimiento" (apreciación de servicio hecho), puesto que éste no se ha realizado todavía".

Sin embargo, los libramientos por acopios no son, en el entender de dicho autor, verdaderos anticipos. - Están "a medio camino entre las certificaciones de obra parcialmente ejecutada y los anticipos *strictu sensu*..". "La naturaleza de estas certificaciones no es precisamente la de anticipos, sino la de *pagos por servicio hecho*, si bien éste no queda referido a unidades de obra, sino a los medios necesarios para realizar éstas".

Y una de sus importantes finalidades -concluye- es la de "evitar posteriores revisiones de precios...".

Ariño Ortiz G.: *Doctrina administrativa de los pa*

han de ser empleados en *esa* obra.

Además, la empresa tiene derecho, según la normativa (y por supuesto, también según contrato) a la revisión de la obra realizada en cualquier momento, independientemente de si los materiales empleados han sido o no adquiridos con anterioridad (ya sea con fondos propios, o con fondos anticipados -- por la Administración o por otra Entidad financiera). La previa tenencia acumulada de materiales es un hecho irrelevante a los efectos revisores, tal como está concebida la legislación vigente.

gos a cuenta, en "Documentación Administrativa", n° 126 p. 15 y ss.

Con este criterio, el profesor Ariño está implícitamente aceptando la validez de la hipótesis ejemplificada en a), pues, si los abonos por acopios son *pagos por servicio hecho*, han de ser computables a efectos de valoración del umbral y deducibles en las certificaciones.

Por otro lado, del citado informe de la Junta Consultiva no se deduce claramente si quizá ha sido ésta la tesis querida (y no la reseñada por mí). Ello, en definitiva, muestra lo dudoso del tema y la conveniencia de la oportuna corrección normativa.

10.3.3.- ABONOS A CUENTA POR INSTALACIONES Y EQUI -
POS.

Cuando la Cláusula 55 del Pliego de las Generales permite que, en ciertos casos, con arreglo a límites determinados, se realicen discrecionalmente - por la Administración abonos a cuenta por instalaciones y equipos, si, siendo de propiedad del contratista, se hallan en disposición de ser utilizados, se está refiriendo a bienes que tienen naturaleza jurídica distinta de los materiales acopiados.

Para comprender ésto basta con repasar la relación referenciada por la mencionada Cláusula:

"-Vías de comunicación,

-Edificios para oficinas de obra, talleres y -
laboratorios,

-Pabellones temporales para obreros,

-Instalaciones de abastecimiento y distribu --
ción de aguas, saneamiento, suministro de energía, -
telefónicas, etc.

-Otras instalaciones,

-Maquinaria pesada".

Mientras que los materiales acopiados están --
destinados a ser incorporados físicamente a la construcción que resulte de la obra, las instalaciones

y equipos son elementos auxiliares que sirven para facilitar la construcción, pero que no se incorporan a ésta (piénsese, por ejemplo, en los pabellos para obreros). Y una vez cumplido su objetivo, serán destruídos o retirados por el empresario.

En tanto que en los acopios el contratista recupera el precio de los materiales por virtud de la obra certificada, físicamente demostrada, las instalaciones y equipos no trascienden a las certificaciones como una realidad física; es decir, el empresario sólo puede recuperar su valor por repercusión de sus costes sobre el precio de la obra cumplida.

Se trata, pues, de gastos generales, y los gastos generales, según se indicó en el Capítulo dedicado al "umbral", no son revisables, en cuanto incluidos en el factor 0'15 a que se refiere el artículo 3° del Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero.

CONCLUSION

CONCLUSION.

I.-CLAUSULAS DE ESTABILIZACION: PANORAMICA SINTE-
TIZADA DE LA SITUACION ACTUAL.

II.-REVISION DE PRECIOS: PROBLEMAS PENDIENTES Y -
PROPUESTAS DE REFORMA.

III.-RECAPITULACION.

I.- CLAUSULAS DE ESTABILIZACION: PANORAMICA SINTETI
ZADA DE LA SITUACION ACTUAL.

1.- El concepto de *precio cierto*, permaneciendo, se modula con el deseo del logro del *precio justo*, por lo cual el precio es cada vez más *determinable* y menos *determinado*, y las obligaciones dinerarias que comporta son más *ilíquidas*, pero, por su puesto, *liquidables*.

2.- El *principio de riesgo y ventura* sólo debe referirse a los que verdaderamente son riesgos del contratista; es decir, los *funcionales constitutivos de caso fortuito*.

3.- Al objetivo ideal de *precio justo* se camina por dos vías: la doctrina del riesgo imprevisible y la revisión de precios.

4.- La doctrina del riesgo imprevisible, en -- cuanto la revisión de precios por insuficiente o -- por excluida no resuelva algún problema estabiliza-

dor, juega un papel general y supletorio, aislada - mente o en combinación simultánea con la revisión , tendente al restablecimiento del equilibrio finan - ciero del contrato cuando incidan situaciones de -- iniquidad no resueltas por vía normativa, tanto si han acaecido por *factum principis*, como por fluctua - ciones económicas de mercado.

5.- La revisión de precios, originada en la -- doctrina del riesgo imprevisible, debe ser objeto - de una amplia remodelación, que habilite procedi -- mientos correctores de los precios de los contratos con arreglo a criterios realistas y actuales.

II.- REVISION DE PRECIOS: PROBLEMAS PENDIENTES Y PRO PUESTAS DE REFORMA. (425) (426).

1.- ACTUALIZACION DE PRECIOS.

Pág. 70.

La figura es tratada demasiado parcamente por

(425).- "Una encuesta realizada en la Junta Consultiva de Con - tratación Administrativa en torno al Decreto-Ley (de 4

el artículo 67 del R.G.C., párrafo cuarto. Por eso faltan normas concretas respecto de lo siguiente:

1. Determinación de la base sobre la que ha de girar la actualización, ya sea sobre la suma total del presupuesto o sobre las partidas.

La actualización exclusiva de la suma no sim--

de febrero de 1964), a los diez años de su promulgación entre los órganos de contratación del Estado, puso de relieve la conveniencia de reconsiderar la mecánica jurídica del derecho a la revisión".

Monedero Gil J.I.: *Obr. cit.*, p. 413.

(426).- A continuación se enumeran sintéticamente los defectos observados y señalados por este trabajo, con indicación de criterios para la adecuación normativa.

La enunciación se realiza siguiendo el orden que resulta de la sistemática de los epígrafes para cada cuestión, de acuerdo, pues, rigurosamente con el índice de la tesis.

Para facilitar la comprobación de cada hipótesis se indica la página del texto donde han sido desarrollados los argumentos. Como, según ello, a veces no resultan agrupadas las hipótesis homogéneas, se han inscrito al pie las oportunas remisiones de concordancias.

plifica gran cosa la tramitación y dificulta la visión de los precios por partidas de clases de materiales.

2. Elección de fórmulas, índices de actualización y coeficientes.

Simplificaría los trabajos la aceptación de -- las fórmulas aplicadas a revisión de precios. Pero para que esto último fuera posible es *conditio sine qua non* que los índices oficiales sean aprobados -- con gran agilidad y rapidez, pues la actualización se hace necesaria en plazos breves de tiempo tras -- la terminación de cualquier proyecto.

3. Determinación de los contratos actualiza -- bles.

La actualización debe ser subsidiaria de la figura verdaderamente correcta: la confección de nuevos presupuestos completos. Por lo tanto, aquella -- sólo debe proceder respecto de los contratos de presupuesto de gran complejidad previa justificación -- de las razones que pudieran ser causa de detrimento del fin perseguido por el contrato.

4. Determinación de cuándo procede la actualización.

Actualmente se sigue un criterio discrecional.

El sistema francés es muy completo, pero tiene

el inconveniente de resultar demasiado complejo, lo cual en la Administración española acarrearía, sin duda, graves dificultades.

Por eso en lugar de condicionar la aplicabilidad del sistema a ciertos tiempos dados (mínimo computable, mínimo exento, duración del contrato), es preferible acudir a referencias de porcentajes de inflación exclusivamente. Por eso, puede considerarse actualizable todo presupuesto que en principio exceda de un coeficiente dado, derivado de la aplicación de la fórmula ordinaria de revisión.

Nada se opone a que tal coeficiente fuera el 0'025, actualmente admitido como mínimo de revisión.

El tiempo a tomar para computar el coeficiente habría de ser el transcurrido desde la aprobación del proyecto hasta aquel en que se llegara a la oscilación del 0'025.

Naturalmente, este coeficiente no sería deducible, pues aquí sólo se pretende adecuar el presupuesto a la nueva situación del mercado.

2.- CONTRATOS RESCINDIDOS EN FASE DE EJECUCION Y A-
CONTINUACION ADJUDICADOS DIRECTAMENTE AL AMPARO
DE LOS NÚMEROS 7, 8 y 9 DEL ARTICULO 37 DE LA -
-LEY DE CONTRATOS DEL ESTADO.

Pág. 93.

El segundo contrato ha de pactarse a los mis -
mos precios que el primitivo. No tiene, por lo tan-
to, nunca derecho a *actualización* de precios, ni --
aún cuando el extinguido tuviera cláusula revisora.

Si hubo revisión en el contrato rescindido, la
mejor manera de resolver la deficiencia es permi --
tiendo, legalmente, la revisión del segundo remontan-
do *todos* los cálculos a la fecha básica primera; es
decir, haciendo revisiones de certificaciones con -
base en los índices iniciales propios del primer --
contrato.

3.- INADECUACION TERMINOLOGICA.

Pág. 252.

La expresión *revisión de precios* se emplea ac-
tualmente de forma inadecuada. En propiedad, habría
de emplearse para identificar aquella figura que im
plicara la enmienda de un contrato en cuanto al pre

cio, producida cuando el contrato, ya perfecto y -- con vocación de permanencia en todas sus cláusulas, hubiera de experimentar variación en la prestación monetaria, por circunstancias trascendentes sobrevenidas, y ello, sin cobertura ni amparo legal específicos.

Lo que actualmente se conoce por "revisión" de precios no es, realmente, más que un mero *ajuste monetario*. (427).

4.- FORMALISMOS DE LAS CLAUSULAS ESTABILIZADORAS.

Pág. 261.

El actual sistema, por restrictivo, obliga a rigurosos formalismos: resolución motivada, inclusión de la cláusula *ad hoc* en el pliego de condiciones, en la memoria, etc. etc.

En una situación aperturista, la cláusula debiera de ser tácita, admitida sin más cortapisas -- que las imprescindibles señaladas. Es decir actualmente la cláusula revisora nace *ex contractu* directamente, (aunque con cumplimiento de condiciones y requisitos señalados *ex lege*) y es de desear que sólo nacieran *ex lege*.

(427).- Véase el caso 23.

5.- LIMITE DE VARIACION ECONOMICA.

Pág. 286 y 294.

Para no revisar constantemente, incluso respecto de oscilaciones de precios infinitamente pequeñas, es necesario fijar un umbral mínimo de variación. El que rige actualmente del 2'5 por 100 -- (0'025 por 1) es correcto. Pero la función de este coeficiente ha de limitarse al cumplimiento de -- aquél objetivo. Por eso, una vez alcanzado el 2,5 -- por 100 de alteración monetaria, debe revisarse *íntegramente* la oscilación habida. Sin embargo, actualmente la legislación ordena deducir de la base ese porcentaje, que, por lo tanto, no es revisable. Es decir, se opera del siguiente modo:

Precio inicial.....	100
Inflación.....	<u>5</u>
Precio actual.....	105
Deducción.....	<u>2,5</u>
Precio revisado.....	<u>102,5</u>

Como tal deducción carece de justificación, para que la finalidad de este coeficiente no quede -- reducida a un mero privilegio, la legislación debe orientarse del modo siguiente:

Precio inicial.....	100
Inflación.....	<u>5</u>
Precio actual.....	<u>105</u>

Como cinco es mayor que 2'5, procede hacer la revisión de precios (a 105).

Si el aumento de mercado hubiera sido 2, como-
 $2 < 2'5$, no hay lugar a la revisión de precios, que, perdurando la ejecución, permanece en el umbral en situación de expectativa.

Se realizaría, pues, así la eliminación del --
 llamado *margen neutralizado*.

6.- LIMITE DE EJECUCION DE PRESTACIONES. (428).

Págs. 288 y 298.

Para garantizar la seriedad de las ejecuciones por los contratistas es correcto cifrar una cantidad mínima, a partir de la cual procede comenzar a revisar los precios. Esta cantidad viene actualmente determinada por la proporción del 20 por 100.

Pero si, además de esa función, se niega la revisión a la suma que resulte de la aplicación de --

ese porcentaje, se consagra, como en el caso anterior, un privilegio de la Administración.

Actualmente se opera:

1.1.78.- Precio inicial.....	100
1.4.78.- Umbral del 20 por 100.....	<u>20</u>
Cantidad revisable a partir de 1 de abril de 1978.....	<u>80</u>

Pero debe operarse:

1.1.78.- Precio inicial.....	100
1.4.78.- Umbral ... 20 (no deducible).....	—
Cantidad revisable a partir de 1 de abril de 1978.....	<u>100</u>

7.- EXCLUSION DE CIERTOS CONTRATOS POR RAZON DE LA CUANTIA.

Págs. 291 y 318.

En el lugar indicado se demuestra lo desacertado de la medida. Además, en el supuesto de exclusión de una cifra dada, se hace necesario realizarla excepción respecto de *todos* los contratos para evitar los errores de salto y sus consecuentes agra

vios comparativos (429).

8.- EXCLUSION DE CIERTOS CONTRATOS POR RAZON DEL -
TIEMPO.

Págs. 291 y 320.

Para evitar agravios comparativos deben corregirse los *errores de salto*, es decir, que si se señala un tiempo de tres meses (actualmente rige el - excesivo de seis) de duración mínima de ejecución , es necesario que en *todos* los casos se excluya el - derecho revisor durante *tres* meses, por lo que un-- contrato de doce meses sólo sería revisado durante- los nueve últimos.

9.- BENEFICIO INDUSTRIAL.

Págs. 310, 452 y 514.

El coeficiente 0'15, a que se refiere el artículo 3 del Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964 exceptúa de revisión a una serie de partidas. Esta de ducción está justificada en algunos casos, en otros

(429).- Véase el caso 21, así como los números 19, 20 y 22.

es discutible, y respecto del beneficio industrial-
es completamente desacertada.

Así que el límite del 15 por 100 (0'15 por 1),
debe ser de 9 por 100 (0'09 por 1) al deducirse el
6 por 100 del beneficio industrial. Y esto sí se si
gue un criterio tolerante en favor de la Administraci
ción respecto de los llamados "costes correspondientes
a elementos no básicos".

10.- APROBACION DEL DERECHO REVISOR.

Pág. 408.

El artículo 8 del Decreto de 11 de marzo de --
1971, al atribuir la función para reconocer el derecho
de revisión y para resolver incidencias, mantiene
la competencia de la autoridad que hubiere en --
principio autorizado el contrato; por lo cual, co -
rresponde al Consejo de Ministros resolver en multitu
tud de casos. El absurdo de este extremo se demuestra
en las páginas 414 y siguientes.

El punto se revuelve atribuyendo competencia a
las autoridades "con capacidad para contratar" que
hubieren perfeccionado el contrato; es decir, los -
funcionarios del artículo 7 de la L.C.E. (19 del -
R.G.C.) o de la D.F. 2^a.a) de la L.C.E. (artículo -
389 R.G.C.).

11.- ACTUALIZACION DE LAS FORMULAS POLINOMICAS.

Págs. 429 y 433.

El artículo 3°, párrafo 3° del Decreto-Ley de 2 de abril de 1964 dispone que las fórmulas-tipo - "se revisarán, cada dos años, como mínimo". Y "permanecerán invariables para cada contrato".

Tales expresiones, que se recogen en el artículo 3° del Decreto 461/1971, de 11 de marzo, además de confusas, son inadecuadas. El período ha de ser fijo, y las rectificaciones (o, en su caso, confirmaciones) de las fórmulas periódicas, de espacios - de tiempo constantes.

12.- PERMANENCIA DE LA FORMULA DE CADA CONTRATO.

Pág. 438.

Cuando, por el ejercicio del *ius variandi* se altere el objeto de los contratos, pueden presentarse dos hipótesis:

1. Aumenta o disminuye el número de unidades - inicialmente previstas.

2. Se añaden unidades de distinta naturaleza - a las inicialmente previstas.

En el primer caso la fórmula-tipo no tiene motivo de alteración, pero en el segundo, el cambio -

de naturaleza del objeto puede ser tal que obligue a reconsiderar la introducción de una nueva fórmula tipo.

La legislación no prevé esta segunda hipótesis.

13.- FORMULAS-TIPO APLICABLES A LOS CONTRATOS, COMO DERECHO TRANSITORIO, CON OCASION DE LOS CAMBIOS PERIODICOS DE LOS CUADROS DE FORMULAS.

Pág. 445.

La legislación guarda silencio.

No declara si se aplicarán las fórmulas nuevas a los contratos en curso de ejecución.

La solución más correcta es la negativa.

14.- ELECCION LOGICA DEL MOMENTO INICIAL PARA EL COMPUTO DE INDICES.

Pág. 464.

El sistema actual de separación entre actualización (para la fase precontractual) y revisión (para la contractual) es correcto; pero la actualización es imperfecta porque deja en blanco el tiempo que va desde la confección del presupuesto hasta el

llamamiento público de la Administración.

15.- ELECCION LEGAL DEL MOMENTO INICIAL PARA EL COMPUTO DE INDICES.

Pág. 469.

La legislación (artículo 3° del Decreto-Ley de 1964) dice al respecto:

"Las fórmulas tipo servirán para calcular el coeficiente de revisión en cada fecha respecto de la fecha de *licitación*." El criterio es recogido por el Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre.

La remisión a la fecha de licitación no es la más adecuada, por la imprecisión conceptual y legal de este término, y porque la *licitación*, en sí, carece de eficacia.

Hubiera sido más lógico que la fecha inicial se hubiera tomado con base en la *adjudicación provisional*, pues, además de coincidir ordinariamente con la fecha de licitación, es un término jurídico más preciso, y, si no perfecciona el contrato, es causa, al menos, de ciertos efectos jurídicos: sitúa al adjudicatario en una posición de expectativa en cuanto sujeto de "un interés directo, personal y legítimo, al desarrollo posterior del procedimiento".

Aunque, en puridad, es desde la adjudicación definitiva (perfección del contrato) desde donde debiera comenzarse el cómputo de los índices revisores.

En cualquier caso, la elección de algún punto de partida es principalmente una cuestión arbitraria.

De todas tales soluciones posibles, es la más justa, aquella que se remonte más atrás en el tiempo, la que se acerque más al momento de la confección del presupuesto del contrato.

16.- COMITE SUPERIOR DE PRECIOS DE CONTRATOS DEL ESTADO.

Pág. 485.

La creación del Comité está correctamente realizada por el Decreto-Ley de 1964. Sin embargo, esa norma es inadecuada para la concreción de la composición de tal Organismo.

Esta es una materia propia del rango de un Decreto.

Además, como cuestión de fondo esencial, la estructura y funcionamiento del Comité no responde a las exigencias de equidad propias de las funciones-

revisoras.

17.- CONTENIDO DE LOS INDICES.

Pág. 493.

El artículo 5° del Decreto 461/1971, de 11 de marzo, contiene una regulación indebida e innecesaria de la doctrina del *factum principis* ("los cambios realmente producidos en el coste de mano de obra y de los materiales que sean consecuencia de las disposiciones generales y de las resoluciones adoptadas por la Administración").

Es correcto, eso sí, sin cortapisas, el pronunciamiento de admisión de cuantas variaciones económicas puedan producirse (recogidas en la disposición mencionada bajo la expresión "las oscilaciones distintas de las expresadas se reflejarán en los índices cuando, a juicio del Comité, se hayan consolidado y no obedezcan a circunstancias coyunturales").

No hay razón, según se expone en la página 499, para excluir las oscilaciones que "se hayan consolidado y no obedezcan a circunstancias coyunturales".

18.- ESPECULACION AL AMPARO DE LA REVISION DE PRE -
CIOS.

Pág. 510.

La previsión de medidas contra la especulación (artículo 10 del Decreto-Ley de 1964 y artículo 5 - del Decreto de 1971), dada la sistemática legislativa actual, resulta inoperante. Si hubiera un criterio más aperturista, la mención quizá tendría sentido.

19.- LA REVISION EN EL CONTRATO DE FABRICACION.

Págs. 529 y 534.

No hay un sistema reconocido *ad hoc*, aunque - ello es tan necesario como pueda serlo en el contrato de obras.

20.- CONTRATO DE INSTALACION.

Pág. 539.

Como el anterior carece, indebidamente, de un justo criterio revisor.

21.- EXCLUSION DE CONTRATOS POR RAZON DE LA MATERIA
Y PARTICULARMENTE DEL CONTRATO DE SUMINISTRO.

Págs. 554 y 562 (430).

Este es sin duda el fallo principal de la actual legislación revisora.

El privilegio carece completamente de fundamento.

La inestabilidad económica opera en el mercado indiscriminadamente.

Si algunos contratos no son revisables por ser de corto período de ejecución, o de tracto único (como algunos suministros), la razón de la exclusión habrá de fundarse en el plazo y no en el objeto.

En consecuencia, en principio, todos los contratos deben ser susceptibles de estabilización económica.

Las excepciones podrán fundarse en el tracto o en el plazo, exclusivamente.

Convendría, eso sí, sancionar, de forma imperativa, a la pérdida del derecho estabilizador, a los contratos adjudicados con infracción del procedi --

(430).- Véanse también las págs. 291 y 317.

miento legalmente establecido, en cuanto ello les -
hiciera incurrir en vicios esenciales. (431).

22.- CONTRATOS RELATIVOS A EQUIPOS Y SISTEMAS PARA-
EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACION.

Pág. 556.

La regulación de estos contratos es sumamente
irregular:

1. Se crean cuatro tipos - a) adquisición; b) mantenimiento; c) arrendamiento de equipos y sistemas, y d) contratación de programas - mediante un - simple pliego de condiciones generales, aprobado -- por Decreto.

2. En el mantenimiento, y sólo en él, se permi
te revisión de precios. Este extremo, contenido en el ámbito de un Decreto, resulta cuando menos cho -
cante si se compara con el rango de la normativa ge
neral revisora.

3. En esa línea de sorpresas, el criterio revi
sor aceptado es absolutamente liberal, pues quien -
estudia la oportunidad de la cláusula revisora y su alcance es el contratista y no la Administración. -
Esta se limita a aceptar la oferta contractual y es
tabilizadora de aquél.

4. El arrendamiento no es susceptible de revisión. No obstante, hay las mismas razones para revisar que en el supuesto de mantenimiento.

23.- LIQUIDACION DE LAS REVISIONES. TERMINOLOGIA.

Pág. 569.

Con las expresiones actuales se denomina a las liquidaciones por revisión *provisionales y definitivas*. Esta terminología es confusa, según se razona en el lugar indicado.

Son más precisas las expresiones siguientes:

1. *Revisiones previas*, subclasificadas en *ordinarias y reajustables*, y

2. *Revisiones definitivas*

O mejor, procedería emplear, de acuerdo con la verdadera naturaleza de la normativa llamada "revisora", los términos siguientes:

1) *Ajustes previos*, subclasificados en *ordinarios y reajustables*,

2) *Ajustes definitivos*. (432).

(431).- Véanse los números 7 y 8.

(432).- Véase el caso 3.

24.- REVISION DE LAS MODIFICACIONES EN LOS PROYEC--
TOS ADICIONALES.

Pág. 600.

La sistemática del artículo 153 del R.G.C. permite que las obras accesorias o complementarias -- sean adjudicadas directamente al contratista del -- contrato primitivo cuando la innovación no sobrepase el 20 por 100 del gasto inicial. Los precios unitarios del proyecto nuevo habrán de calcularse con los valores del primitivo.

Coexisten así dos contratos con iguales precios. Si en el primero hay cláusula revisora, en el segundo procede incluirla. Pero, conforme al Decreto-Ley de 1964, ello no es posible si el contrato - accesorio no alcanza el valor de cinco millones de pesetas.

De tal manera, el empresario habría de rechazar el contrato o ejecutarlo en condiciones onerosas. Si opta por rechazarlo, la ejecución puede encomendarse a otro contratista a precios actualizados y por contratación directa (por ser proyecto -- que no alcanza cinco millones de pesetas).

Este supuesto, por lo demás, no se produciría si, como es justo, no se hiciera exclusión del bene

ficio revisor a contratos por razón de la cuantía.

25.- DEDUCCION DEL 20 POR 100 DEL UMBRAL EN LOS RE-
FORMADOS. (433).

Pág. 606.

En cualquiera de las dos funciones que cumple este límite puede presentarse una amplia problemática respecto de los proyectos reformados.

Esa problemática no ha sido prevista, ni tratada en absoluto, por el Decreto-Ley de 1964 o el Decreto de 1971. Sin embargo, lo hace, con criterio magistral, la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 10 de agosto de 1971, en sus apartados 5.1 y 5.2.

Estos textos deberían ser elevados de rango.

26.- CALCULO DE COEFICIENTES REVISORES RESPECTO DE
LAS PARTES DE PRESTACION EJECUTADAS EN FECHA -
INDETERMINADA.

Pág. 612.

Las modificaciones imprevistas introducidas en

(433).- Véase el caso 6.

el proyecto, ya estén amparadas o no por las normas legales (434), se ejecutan en tiempos indeterminados, de modo que no pueden conocerse sus índices de precios.

La Orden Ministerial citada en el número anterior, resuelve en su apartado 6.8 el problema de -- una manera muy acertada, aplicando promedios.

27.- REVISION EN LOS CASOS DE INTERRUPCION SIN CULPA DEL CONTRATISTA.

Pág. 626.

"Las *prórrogas otorgadas* por causas inimputables al contratista no privarán del derecho de revisión". (435). Es decir, es necesaria la existencia de *prórroga otorgada* por la Administración para que el contratista mantenga su derecho. Por eso, *si el empresario*, de acuerdo con el artículo 140 del Reglamento General de Contratación, *no pide la prórroga*

(434).- Actualmente la cláusula 6^a del Pliego de las Generales -- permite que las obras se ejecuten con un exceso sobre -- el presupuesto de hasta un 10 por 100.

(435).- Artículo 6 del Decreto-Ley de 4 de febrero de 1964.

*ga dentro de plazo, puede interpretarse que ha de -
caído en su derecho.*

En consecuencia, sería más correcto expresar -
que: "los retardos inimputables al contratista no -
privarán del derecho de revisión".

28.- CALCULOS DE PROMEDIO A REALIZAR EN LOS SUPUES-
TOS DE INTERRUPCION SIN CULPA DEL CONTRATISTA-
Y CUANDO, POR VIRTUD DEL CONTRATO, SE EXPIDAN-
CERTIFICACIONES NO MENSUALES.

Págs. 635 y 638.

La legislación revisora también en este aspec-
to guarda silencio.

Supuesto que proceda la revisión en el caso -
anterior el cálculo debe hacerse en base a prome --
dios, de acuerdo a los fundamentos que se apuntan -
en su lugar.

El coeficiente a aplicar sobre la primera cer-
tificación que se produzca después de reanudada la
ejecución, será la media aritmética de los coefi --
cientes habidos en todos los meses comprendidos en
el plazo de interrupción.

29.- REVISION EN LOS CASOS DE SUSPENSION POR LA ADMINISTRACION.

Pág. 637.

El silencio legal obliga a hacer la siguiente interpretación:

Al no haber imputabilidad al contratista, no procede promediar los coeficientes, sino que habrá de aplicarse el propio de la fecha de la primera -- certificación.

30.- REVISABILIDAD DE LOS ABONOS A CUENTA POR ACOPIOS DE MATERIALES.

Pág. 640.

La legislación revisora no hace mención de los anticipos por acopios y ello es causa de confusión.

31.- REVISABILIDAD DE LOS ABONOS A CUENTA POR INSTALACIONES Y EQUIPOS.

Pág. 654.

Tampoco se mencionan en la legislación revisora. Pero es acertado precisar su no revisabilidad -

debido a su condición de gastos generales.

III.- RECAPITULACION.

La exposición vista, realizada con más o menos fortuna, no quedaría completa sino hiciera una última valoración de la legislación revisora.

Una conclusión que podría sacarse de cuanto -- queda dicho es que en todo su conjunto es un ataque, hábil o torpe, sostenido desde el principio al fin, tendente a demostrar una elevada imperfección legislativa.

El propio autor, al leer el texto de conjunto, comprende que, efectivamente, ésta podría ser una deducción lógica desde el punto de vista de terceros. Y el autor piensa que tal visión sería un -- efecto falseado de lo realmente querido por él desde el principio.

Quizá esa falsa imagen se deba a la postura -- preconcebida de desear ser -- ¡cómo no! --, descubridor de lo nuevo y no repetidor de lo conocido, y -- por eso -- quizá -- el autor haya caminado por las lagunas e imperfecciones legislativas, en cuanto ellas pueden ser fuente de originalidad, y haya eludido -- lo perfecto, lo correcto, lo válido, que por conocid

do, no es materia —o lo es menos— de una tesis.

Y por ese camino quizá —el autor tampoco está= seguro de ello— se haya dado esa imagen triste de vi rulencia en resaltar defectos. Por si parece eso, —conste que en ningún momento ha habido, —al menos — conscientemente—, semejante ánimo, por razones subjetivas, y también —y por lo menos importa tanto— — porque objetivamente la legislación revisora vigente no es —ni mucho menos— un cúmulo de imperfecciones. Al contrario, el sistema vigente es la culminación —perfeccionable— de una concatenación de nor mas anteriores, de etapas y de experiencias.

La legislación vigente ha resuelto con mucha — fortuna situaciones muy difíciles, a pesar de los — defectos que el autor se ha atrevido a resaltar y — que, por existentes desde el origen o por nacidos — después, no hacen palidecer ni empañan el mérito de las normas.

"El gran mérito del sistema vigente —dice Mone dero Gil—, aparte los defectos que también contie — ne, es el de haber racionalizado y sectorizado las consecuencias de las fluctuaciones de los precios — en los contratos de obras" (436).

(436).— Monedero Gil J.I.: *Obr. cit.*, p. 413.

Pero otros méritos de lustre tiene. Así, es notorio que la legislación revisora ha sido —y si —gue siendo cada vez más— una herramienta de concordia, de acercamiento, entre la Administración y los administrados. La revisión, al mismo tiempo que instrumento, es también consecuencia de ese acercamiento. En España, como en los demás países inflacionarios, "desde hace años una profunda evolución se ha producido en las relaciones del Estado y sus contratistas" (437). Hoy el contratista es más un colaborador de la Administración que una parte enfrentada.

Otro significativo mérito de la legislación estudiada es su contribución al logro de la estabilidad monetaria. "Si se dotase a todo tráfico económico de estas válvulas de precisión insertas en las relaciones costes-precios, públicamente fiscalizables, se opondría un freno técnico a la generalización de la inflación impulsada por los movimientos-

(437).— Waline M.: *L'evolution recente des rapports de l'Etat avec ses co-contractants*, en "Revue du Droit Public et de la Science Politique", 1951, p.1.

de precios oportunistas o de ventaja". (438). Uno de los objetivos de las cláusulas estabilizadoras - es contrarrestar la depreciación monetaria sin precipitarla y en ese terreno la legislación actual se mueve con la mayor soltura.

Con todo, el logro esencial, lo principalmente conseguido, es haber abierto camino. Al decir esto, el autor lo hace concisamente porque siente un respeto casi sagrado hacia los antecedentes, hacia -- aquellos que han hecho lo verdaderamente difícil: - comenzar y mantenerse. Al lado de ésto, todo lo demás es fácil, y señalar los defectos, casi perogrullesco.

(438).- Monedero Gil J.I.: *Obr. cit.*, p. 413.

APENDICES

APENDICE 1.

DECRETO-LEY 2/1964, DE 4 DE FEBRERO.

DECRETO-LEY 2/1964, de 4 de febrero (B.O.E. 6/2), por el que se modifica el 16/1963, de 10 de octubre, sobre inclusión de cláusulas de revisión en los contratos del Estado y Organismos autónomos.

Promulgado el Decreto-ley 1/1964, de 20 de enero, por el que se aprueba el crédito concertado entre el Gobierno español y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -- con destino a carreteras, aparecen reguladas las cláusulas de revisión de los contratos que se formalicen con cargo al mismo, modificando en parte los artículos 3º, 4º, 5º y 9º del Decreto-ley 16/1963, de 10 de octubre. Al propio tiempo se establece también un aumento de las fianzas a constituir por el contratista respecto a las establecidas en el artículo 4º de la Ley 96/1960, de 22 de diciembre.

Con el fin de unificar en lo posible las normas de revisión de contratos de obras y en cumplimiento del artículo 30 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, resulta obligado dictar la disposición que, con carácter general, modifique las normas de inclusión de cláusula de revisión en los contratos del Estado y Organismos autónomos dependientes del mismo y que al propio tiempo faculte el ma--

por afianzamiento de los contratos a que se aplique.

Por ello, a propuesta del Consejo de Ministros en su --
reunión del día 10 de enero de 1964, en uso de la autoriza --
ción concedida en el artículo 13 de la Ley de Cortes y oída --
la Comisión a que se refiere el artículo 10, apartado 3º, de
la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado,

D I S P O N G O :

ARTICULO 1º.- Los contratos de obras del Estado y Orga-
nismos autónomos dependientes del mismo cuya cuantía sea su -
perior a cinco millones de pesetas y que se formalicen con -
posterioridad a la fecha de promulgación de este Decreto-Ley-
mediante subasta, concurso o concierto directo, podrán in --
cluir en sus pliegos de condiciones particulares y económicas
una cláusula de revisión de precios, cuyos requisitos y alcan-
ce se determinan en los artículos siguientes.

ARTICULO 2º.- La inclusión de cláusulas de revisión en
los pliegos de condiciones se acordará por la Administración-
en Resolución motivada antes del anuncio de la licitación, -
atendidas las circunstancias de toda índole que concurran en
la obra.

ARTICULO 3º.- La cláusula de revisión se establecerá ex-
presamente para cada contrato mediante fórmulas de tipo que -
se elaboren por los distintos Departamentos ministeriales pa-
ra las diferentes clases de obra.

Las fórmulas tipo servirán para calcular el coeficiente

de revisión en cada fecha respecto de la fecha de licitación, aplicándose su resultado al importe líquido de la obra de su clase pendiente de ejecución. Estarán formadas por varios sumandos, que se obtendrán multiplicando los tantos por uno de los elementos básicos que integran la obra por la relación entre sus respectivos precios en la fecha en que se aplique la revisión y en la fecha de licitación; se completarán con un sumando fijo, cuyo valor será el tanto por uno correspondiente a los gastos que han de permanecer invariables, como son - la amortización e interés de las inversiones en maquinaria y medios auxiliares, el beneficio previsto y los costos correspondientes a elementos no básicos. Este sumando fijo no podrá ser superior a 0,15, y la suma de los tantos por uno de todos los sumandos en cada fórmula será igual a 1.

Estas fórmulas, una vez aprobadas por el Gobierno a propuesta de los Departamentos ministeriales y previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, permanecerán invariables para cada contrato, deberán ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado y se revisarán cada dos años, como mínimo.

ARTICULO 4º.- La aplicación de la cláusula de revisión- se ajustará a los siguientes requisitos:

1. Todos los contratos se desarrollarán con arreglo a los precios convenidos en aquél, y, por tanto, no habrá lugar a revisión, cualquiera que sea la oscilación de los costos --

hasta que se haya certificado, al menos, un 20 por 100 del -- presupuesto total del contrato, volumen de obra que no será -- susceptible de revisión.

2. Una vez ejecutado dicho porcentaje de obra, para que haya lugar a revisión será condición indispensable que el coeficiente resultante de la aplicación de los índices de precios oficialmente aprobados a las fórmulas polinómicas o conjunto de fórmulas polinómicas correspondientes a cada contrato sea superior a 1,025 o inferior a 0,975. A partir de tal situación se procederá a la revisión, restando o sumando el -- coeficiente resultante, según sea superior o inferior a la -- unidad, 0,025, obteniendo así el coeficiente aplicable sobre la parte de obra pendiente de ejecutar.

3. En lo sucesivo se tendrán en cuenta cada mes, sumándolos algebraicamente, todos los aumentos o disminuciones que resulten de la aplicación de los índices oficiales de precios siempre restando o sumando el coeficiente resultante, según -- corresponda, 0,025, para obtener el coeficiente aplicable.

ARTICULO 5°.- La cantidad resultante de la revisión, calculada bajo las normas establecidas en este Decreto-ley, se -- abonará a la parte beneficiada por ella sin ninguna deducción salvo la que corresponda por la baja de licitación si la hu -- biese.

ARTICULO 6°.- Para que los contratistas tengan derecho a la revisión en cualquiera de las modalidades previstas por

este Decreto-ley tendrán que haber cumplido estrictamente el plazo contractual y los parciales que se aprueben en los programas de trabajo establecidos por la Administración, desarrollando la obra fielmente al ritmo previsto. Las prórrogas -- otorgadas por causas inimputables al contratista no privarán del derecho de revisión.

ARTICULO 7°.- Las revisiones que procedan se harán efectivas mediante el abono o descuento correspondiente en las - certificaciones parciales de la obra o, en su caso, en la liquidación final del contrato.

ARTICULO 8°.- Se constituye en la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda un Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.

El Comité Superior de Precios de Contratos del Estado - estará presidido por el Presidente de la Junta o, en su defecto, por el Vicepresidente, y formarán parte del mismo, como - Vocales, un representante de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire, designado por el Alto Estado Mayor, y de los de Obras Públicas, Educación Nacional, Trabajo, Industria, Agricultura, Comercio y Vivienda, designados por los respectivos Ministros; dos representantes del Ministerio de Hacienda, designados por el Presidente de la Junta; un representante del Instituto Nacional de Estadística, designado por el Director del referido Instituto; dos representantes del Sindicato Nacional de la Construcción, designados por el mismo, y el Se -

cretario, que lo será de la Junta Consultiva de Contratación-Administrativa.

ARTICULO 9º.- El Comité Superior de Precios de Contratos del Estado someterá a la aprobación del Gobierno mensualmente los índices oficiales de precios a que se refiere el artículo 4º del presente Decreto-ley.

Los índices podrán ser únicos para todo el país o determinarse por zonas geográficas, teniendo en todo caso que publicarse en el Boletín Oficial del Estado para que surtan sus efectos.

El acuerdo del Gobierno aprobatorio de los índices no será recurrible en la vía contencioso-administrativa.

ARTICULO 10.- Queda facultado el Gobierno para dictar las disposiciones precisas para impedir toda clase de tendencias especulativas con ocasión de la aplicación de este Decreto-ley.

ARTICULO 11.- El Gobierno dictará las disposiciones de desarrollo necesarias para el cumplimiento del presente Decreto-ley, del que se dará cuenta inmediata a las Cortes.

DISPOSICIONES FINALES.

PRIMERA.- El artículo 4º de la Ley 96/1960, de 22 de diciembre, se completará con la siguiente disposición:

Esta fianza complementaria será del 6 por 100 del presupuesto total de la obra y obligatoria en los contratos de -- obras del Estado o de los Organismos autónomos que tengan in-

cluída en su pliego de condiciones particulares y económicas-- una cláusula de revisión de precios. Durante el desarrollo - del contrato, la Administración retendrá, a los mismos efec - tos y en las mismas condiciones, el 10 por 100 del importe de las certificaciones. Esta retención será devuelta al contra- tista, bien cuando se verifique la recepción definitiva de -- las obras o bien, si así se acuerda por la Administración, -- transcurrido un año de las recepciones provisionales parcia - les de la obra, de acuerdo con las etapas del programa de tra - bajo.

SEGUNDA.- Quedan derogados la Ley de 17 de julio de -- 1945 sobre revisión de precios, el Decreto-ley de 18 de enero de 1957 sobre modificación de precios, excepto para las obras acogidas a una u otro pendientes de terminación, y el Decreto ley de 10 de octubre de 1963, salvo en lo que dispone la tran - sitoria cuarta.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

PRIMERA.- El presente Decreto-ley será de aplicación, a petición de los contratistas, a los contratos de obras del Es - tado y de sus Organismos autónomos que hayan sido licitados - -o en los conciertos directos cuando la proposición aceptada- por la Administración hubiera sido presentada- con anteriori- dad al mismo, no procediendo la revisión de la parte de obra ejecutada a su entrada en vigor antes de la solicitud del con - tratista, cualquiera que sea su cuantía.

SEGUNDA.- En aquellos contratos cuyos precios hubieran sido objeto de actualización, el presente Decreto-ley será de aplicación, a petición del contratista, con los siguientes -- preceptos:

1°. No procederá la revisión de la parte de obra ejecutada a su entrada en vigor antes de la solicitud del contratista, cualquiera que sea su cuantía.

2°. Los precios base de la revisión serán los actualizados en 1° de enero de 1963.

3°. En todo caso no habrá lugar a la revisión del 20 -- por 100 del volumen de obra pendiente de ejecutar en 1° de -- enero de 1963.

TERCERA.- Los contratos a que se refieren las disposiciones transitorias anteriores, en los que se incluyan las -- cláusulas de revisión con arreglo a las mismas, tendrán que ser garantizadas con arreglo a la disposición final primera de este Decreto-ley. No obstante, la fianza complementaria y las retenciones a que se refiere dicha disposición, se establecerán sobre el importe líquido del volumen de obra pendiente de ejecutar en el momento de incluirse la cláusula de revisión.

CUARTA.- A los contratos formalizados con anterioridad al presente Decreto-ley de cuantía inferior a cinco millones de pesetas les será de íntegra aplicación el Decreto-ley de -- 10 de octubre de 1963.

APENDICE 2.

DECRETO 461/1971, DE 11 DE MARZO.

DECRETO 461/1971, de 11 de marzo (B.O.E. 24/3), por el que se desarrolla el Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, sobre inclusión de cláusulas de revisión en los contratos del Estado y Organismos autónomos.

La experiencia obtenida de la aplicación del Decreto-ley dos/mil novecientos sesenta y cuatro, de cuatro de febrero, sobre inclusión de cláusulas de revisión en los contratos del Estado y Organismos autónomos, durante sus seis años de vigencia, ha permitido extraer útiles conclusiones en orden al perfeccionamiento del sistema.

Estas conclusiones justifican la promulgación del presente Decreto, que tiende, por una parte, a mejorar, aclarar y simplificar determinados aspectos del sistema de revisión, y, por otra, a acentuar el sentido ponderado que en nuestro ordenamiento, basado en la certeza del precio de los contratos -- del Estado, han de revestir siempre las cláusulas de estabilización.

En su virtud, previo informe favorable de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado, a propuesta del Ministro de Hacienda y previa deliberación del Consejo de Ministros en su

reunión del día diecinueve de febrero de mil novecientos setenta y uno,

D I S P O N G O :

ARTICULO PRIMERO.- Los Organos de contratación del Estado y de sus Organismos autónomos podrán incluir, de conformidad con lo establecido en el Decreto-ley dos/mil novecientos sesenta y cuatro, de cuatro de febrero, y en las normas del presente Decreto, cláusulas de revisión de precios en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos siguientes:

a) Los de obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación con presupuesto superior a cinco millones de pesetas.

b) Los de obras de reparaciones menores y de conservación, que por sus características sean susceptibles de integrarse en un proyecto o presupuesto, siempre que reunan el requisito establecido en el apartado anterior.

La inclusión de cláusulas de revisión en los pliegos referencia a contratos de obras, cuyo plazo de ejecución no excede de seis meses, requerirá el previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

Los pliegos particulares correspondientes a contratos de obras que incluyan cláusulas de revisión deberán especificar los plazos parciales para la ejecución sucesiva de aquellas.

ARTICULO SEGUNDO.- La resolución motivada del Ministro-
del Departamento o del Presidente o Director del Organismo au
tónomo, por la que se acuerde la inclusión de las mencionadas-
cláusulas, se adoptará con base en la propuesta del facultatiu
vo autor del proyecto, que razonará en la Memoria, habida cu
ta de las características de la obra, la inclusión de la cláuu
sula, la fórmula polinómica que considere más adecuada de en-
tre las correspondientes fórmulas-tipo y los plazos parciales
de ejecución.

ARTICULO TERCERO.- Las fórmulas-tipo generales a que se
refiere el artículo tercero del Decreto-ley dos/mil novecien-
tos sesenta y cuatro, de cuatro de febrero, deberán aprobarse
conjuntamente por el Gobierno, a propuesta de los Departamen-
tos ministeriales y previo informe de la Junta Consultiva de
Contratación Administrativa, en forma de cuadro sistemático ,
que se publicará en el Boletín Oficial del Estado y será de -
aplicación a la Administración del Estado y sus Organismos au
tónomos en relación con las diversas clases de obras que en
el mismo se establezcan.

El cuadro de fórmulas-tipo generales será revisado cada
dos años como mínimo. A este objeto, tres meses antes de su
pérdida de vigencia, los Departamentos ministeriales deberán-
remitir a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa,
una propuesta con las modificaciones y adiciones que conside-
ren conveniente introducir en aquél, a fin de que, sobre di -

cha base, se apruebe por el Gobierno el cuadro que ha de regir para el período siguiente.

ARTICULO CUARTO.- Cuando un proyecto comprenda obras de características muy diferentes, a las que no sea posible aplicar una sola fórmula-tipo general, podrá considerarse el presupuesto dividido en dos o más parciales, con aplicación independiente de las fórmulas polinómicas adecuadas a cada uno de dichos presupuestos parciales.

Si ninguna de las fórmulas-tipo generales coincide con las características de la obra, el facultativo autor del proyecto propondrá la fórmula especial que estime adecuada, la cual deberá ser aprobada por el Gobierno con arreglo al procedimiento establecido para la aprobación de aquéllas.

ARTICULO QUINTO.- Los índices oficiales de precios que elabora el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado deberán reflejar, en todo caso, los cambios realmente producidos en el coste de la mano de obra y de los materiales que sean consecuencia de las disposiciones generales y de las resoluciones adoptadas por la Administración. Las oscilaciones resultantes de causas distintas de las expresadas sóloamente se reflejarán en los índices cuando, a juicio del Comité, se hayan consolidado y no obedezcan a circunstancias coyunturales.

El Comité informará al Gobierno, a través del Ministro de Hacienda, sobre las disposiciones y medidas que considere-

oportuno que deban ser adoptadas para impedir toda clase de tendencias especulativas con ocasión de la aplicación del sistema de revisión de precios de los contratos de obras del Estado.

ARTICULO SEXTO.- Para que proceda el derecho a la revisión es requisito necesario que el contratista haya cumplido estrictamente los plazos parciales fijados para la ejecución sucesiva del contrato y el general para su total realización.

El incumplimiento de los plazos parciales por causa imputable al contratista deja en suspenso la aplicación de la cláusula y, en consecuencia, el derecho a la liquidación por revisión del volumen de obra ejecutado en mora, que se abonará a los precios primitivos del contrato. Sin embargo, cuando el contratista restablezca el ritmo de ejecución de la obra determinado por los plazos parciales, recuperará a partir de ese momento el derecho a la revisión en las certificaciones sucesivas.

ARTICULO SEPTIMO.- En los contratos de obras que incluyan cláusulas de revisión y que resulten modificados por la aprobación de presupuestos adicionales, el contratista no tendrá derecho a aquélla hasta que se haya certificado, al menos un veinte por ciento del nuevo presupuesto total.

Si al aprobarse el presupuesto adicional se estuviera aplicando la cláusula de revisión, ésta quedará en suspenso hasta que la obra certificada vuelva a alcanzar un importe, a

los precios primitivos, del veinte por ciento del nuevo presupuesto total.

ARTICULO OCTAVO.- La competencia para reconocer el derecho a la revisión y para resolver las incidencias que puedan originarse con motivo de la aplicación de cláusulas de revisión de precios incumbe a la autoridad que haya aprobado o en su caso, autorizado el contrato de obras de que se trate.

ARTICULO NOVENO.- La liquidación por revisión de precios se practicará mensualmente y de oficio por los Servicios de la Administración, con ocasión de la certificación de obras que corresponda a dicho período.

La certificación con revisión, se tramitará como certificación ordinaria, imputándose a la anualidad contraída para el contrato o tomándose razón para endoso, como certificación anticipada, si dicha anualidad está agotada.

La revisión correspondiente al saldo de liquidación y las que por causas especiales no se hayan incluido en las certificaciones mensuales expedidas durante la ejecución de las obras, serán acreditadas en la liquidación provisional de las mismas.

Contra las liquidaciones practicadas en concepto de revisión de precios podrán interponerse los recursos y reclamaciones que procedan contra las liquidaciones derivadas del contrato.

ARTICULO DECIMO.- Los organos de contratación del Esta-

do y de sus Organismos autónomos podrán practicar liquidaciones provisionales de revisión con base en los últimos índices vigentes, si los correspondientes al mes a que se refiere la certificación parcial de obras no han sido publicados en el - Boletin Oficial del Estado.

ARTICULO UNDECIMO.- El presente Decreto, que entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletin Oficial -- del Estado, será de aplicación a los contratos cuya preparación se inicie con posterioridad a la expresada fecha.

APENDICE 3.

- I.- DECRETO 3360/1971, DE 23 DE DICIEMBRE, QUE
PRORROGA LA VIGENCIA DEL DECRETO 3650/1970
DE 19 DE DICIEMBRE.
- II.- DECRETO 3650/1970, DE 19 DE DICIEMBRE.

DECRETO 3360/1971, de 23 de diciembre (B.O.E. 22/1/72), por el que se prorroga temporalmente la aplicación del cuadro de fórmulas-tipo generales de revisión de precios contenido en el anexo del Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre.

El 31 de diciembre de 1971 finaliza el plazo de vigencia del cuadro de fórmulas-tipo generales de revisión de precios contenido en el anexo del Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre. La aplicación de las mencionadas fórmulas-tipo por los Organos de contratación ha puesto de relieve la conveniencía de mantener su vigencia hasta que se acuerde su revisión-general, con el fin de obtener una experiencia que aporte superiores elementos de juicio y de conformidad con lo establecido en el artículo 3° del Decreto 461/1971, de 11 de marzo, por el que se desarrolla el Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, sobre inclusión de cláusulas de revisión en los contratos del Estado y Organismos autónomos.

En su virtud, previo informe favorable de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, a propuesta de los Ministros de Hacienda, de Justicia, del Ejército, de Marina, - de la Gobernación, de Obras Públicas, de Educación y Ciencia, de Trabajo, de Industria, de Agricultura, del Aire, de Información y Turismo y de la Vivienda, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 17 de diciembre de

1971,

D I S P O N G O :

ARTICULO UNICO.- Se prorroga la aplicación a la Administración del Estado y sus Organismos autónomos del cuadro de fórmulas-tipo generales de revisión de precios de los contratos de obras, contenido en el anexo del Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre, hasta que se apruebe por el Gobierno el nuevo cuadro a que se refiere el artículo 3° del Decreto 461/71, de 11 de marzo.

DECRETO 3650/1970, de 19 de diciembre (B.O.E. 29/12), por el que se aprueba el cuadro de fórmulas-tipo generales de revisión de precios de los contratos de obras del Estado y Organismos autónomos para el año 1971.

En treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta finaliza el plazo de vigencia establecido por el Decreto - tres mil doscientos ochenta y dos / mil novecientos sesenta y ocho, de veintiseis de diciembre, de las fórmulas polinómicas para la revisión de precios de los contratos de obras del Estado y de sus Organismos autónomos, que fueron aprobadas mediante los Decretos doscientos veintidos / mil novecientos se

senta y cuatro, setecientos veinticuatro / mil novecientos se
 senta y cuatro, setecientos dieciocho / mil novecientos se -
 senta y cuatro, mil setecientos diecisiete / mil novecientos-
 sesenta y cuatro, mil novecientos ochenta y ocho / mil nove -
 cientos sesenta y cuatro, mil novecientos cuarenta y seis/mil
 novecientos sesenta y cuatro, dos mil ciento setenta y cuatro
 / mil novecientos sesenta y cuatro, dos mil setecientos ochenta
 ta y siete / mil novecientos sesenta y cuatro, dos mil nove -
 cientos cincuenta y ocho / mil novecientos sesenta y cuatro ,
 tres mil cuatrocientos cinco / mil novecientos sesenta y cua-
 tro, tres mil quinientos cuarenta y tres/mil novecientos se -
 senta y cuatro, quinientos cuarenta/mil novecientos sesenta y
 cinco, novecientos veinticuatro/mil novecientos sesenta y cin-
 co, seiscientos veintisiete/mil novecientos sesenta y seis y
 tres mil ciento cuarenta y nueve/mil novecientos sesenta y -
 siete.

Al proceder a su revisión, en cumplimiento de lo ordenado
 do por el párrafo último del artículo tercero del Decreto-ley
 dos/mil novecientos sesenta y cuatro, de cuatro de febrero, -
 se ha puesto de relieve la conveniencia de simplificar el siste
 tema mediante la sustitución del actual régimen de fórmulas -
 tipo -disperso en los Decretos antes citados, aprobatorios de
 setenta y siete fórmulas aplicables a las obras de los distinto
 tos Departamentos ministeriales- por un cuadro de treinta y -
 nueve fórmulas generales que será de aplicación a toda la Ad-

ministración del Estado y sus Organismos autónomos durante el año mil novecientos setenta y uno. Por otra parte, la variación en los porcentajes de los gastos generales de estructura que inciden sobre los presupuestos de ejecución por contrata de las obras del Estado, preceptuada por el artículo sesenta y ocho del Reglamento General de Contratación, en relación -- con los porcentajes que estaban vigentes al tiempo de elaborarse las fórmulas polinómicas que ahora se revisan, así como la evolución experimentada en el último quinquenio por los índices de mecanización de las obras públicas, han impuesto determinados reajustes en los coeficientes de mano de obra, energía y materiales siderúrgicos de las expresadas fórmulas.

En su virtud, previo informe favorable de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, a propuesta de los Ministros de Hacienda, Justicia, Ejército, Marina, Gobernación, Obras Públicas, Educación y Ciencia, Trabajo, Industria, Agricultura, Aire, Información y Turismo y Vivienda, previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día dieciocho de diciembre de mil novecientos setenta,

D I S P O N G O :

ARTICULO PRIMERO.- Se aprueba el cuadro de fórmulas-tipo generales de revisión de precios, contenido en el anexo al presente Decreto, que será de aplicación mediante el año mil novecientos setenta y uno a la Administración del Estado y sus Organismos autónomos en relación con las diversas clases-

de obras que en el mismo se establecen y respecto de los contratos que incluyan cláusulas de revisión, de acuerdo con lo establecido en el Decreto-ley dos/mil novecientos sesenta y cuatro, de cuatro de febrero, y cuya preparación se inicie con posterioridad al uno de enero del mismo año.

En los expedientes de contratación que estuvieren tramitándose en la expresada fecha, sin que el anuncio de la licitación haya sido publicado en el Boletín Oficial del Estado, los Organos competentes procederán a sustituir las fórmulas polinómicas que, en su caso, incluyan los pliegos por las que deban aplicarse según el presente Decreto.

ARTICULO SEGUNDO.- Quedan derogados los Decretos que a continuación se relacionan, por los que se aprobaron las fórmulas-tipo de revisión de precios en los contratos de los distintos Departamentos ministeriales:

Uno. Decreto doscientos veintidos/mil novecientos sesenta y cuatro, de ocho de febrero (Obras Públicas) (Boletín Oficial del Estado de diez de febrero de mil novecientos sesenta y cuatro).

Dos. Decreto cuatrocientos diecisiete/mil novecientos sesenta y cuatro, de trece de febrero (Agricultura) (Boletín Oficial del Estado de dos de marzo de mil novecientos sesenta y cuatro).

Tres. Decreto cuatrocientos diecinueve/mil novecientos sesenta y cuatro, de veinte de febrero (Vivienda) (Boletín Ofi-

cial del Estado de dos de marzo de mil novecientos sesenta y cuatro).

Cuatro. Decreto setecientos veinticuatro/mil novecientos-sesenta y cuatro, de doce de marzo (Vivienda) (Boletín Oficial del Estado de seis de abril de mil novecientos sesenta y cuatro).

Cinco. Decreto setecientos dieciocho/mil novecientos sesenta y cuatro, de veintiseis de marzo (Hacienda) (Boletín Oficial del Estado de seis de abril de mil novecientos sesenta y cuatro).

Seis. Decreto mil setecientos diecisiete/mil novecientos-sesenta y cuatro, de veintisiete de mayo (Industria) (Boletín Oficial del Estado de dieciocho de junio de mil novecientos sesenta y cuatro).

Siete. Decreto mil novecientos ochenta y ocho/mil novecientos sesenta y cuatro, de dieciocho de junio (Educación y Ciencia) (Boletín Oficial del Estado de catorce de julio de mil novecientos sesenta y cuatro).

Ocho. Decreto mil novecientos cuarenta y seis/mil novecientos sesenta y cuatro, de dos de Julio (Aire) (Boletín Oficial del Estado de trece de julio de mil novecientos sesenta y cuatro).

Nueve. Decreto dos mil ciento setenta y cuatro/mil novecientos sesenta y cuatro, de nueve de julio (Justicia) (Boletín Oficial del Estado de veintiocho de julio de mil novecien

tos sesenta y cuatro).

Diez. Decreto dos mil setecientos ochenta y siete/mil novecientos sesenta y cuatro, de veintisiete de agosto (Vivienda) (Boletín Oficial del Estado de doce de septiembre de mil novecientos sesenta y cuatro).

Once. Decreto dos mil novecientos cincuenta y ocho/mil novecientos sesenta y cuatro, de diecisiete de septiembre (Industria) (Boletín Oficial del Estado de cinco de octubre de mil novecientos sesenta y cuatro).

Doce. Decreto tres mil cuatrocientos cinco/mil novecientos sesenta y cuatro, de veintidos de octubre (Gobernación) (Boletín Oficial del Estado de dos de noviembre de mil novecientos sesenta y cuatro).

Trece. Decreto tres mil quinientos cuarenta y tres/mil novecientos sesenta y cuatro, de treinta de octubre (Ejército), (Boletín Oficial del Estado de doce de noviembre de mil novecientos sesenta y cuatro).

Catorce. Decreto quinientos cuarenta/mil novecientos sesenta y cinco, de once de marzo (Trabajo) (Boletín Oficial del Estado de veintidos de marzo de mil novecientos sesenta y cinco).

Quince. Decreto novecientos veinticuatro/mil novecientos sesenta y cinco, de quince de abril (Marina) (Boletín Oficial del Estado de veinticuatro de abril de mil novecientos sesenta y cinco).

Dieciseis. Decreto seiscientos veintisiete/mil novecientos sesenta y seis, de diez de marzo (Información y Turismo), (Boletín Oficial del Estado de veintidos de marzo de mil novecientos sesenta y seis).

Diecisiete. Decreto tres mil ciento cuarenta y nueve/ mil novecientos sesenta y siete, de veintiocho de diciembre (Hacienda) (Boletín Oficial del Estado de trece de enero de mil novecientos sesenta y ocho).

Dieciocho. Decreto quinientos ochenta y ocho/mil novecientos setenta, de veintiseis de febrero (Aire) (Boletín Oficial del Estado de diez de marzo de mil novecientos setenta).

A N E X O

Cuadro de fórmulas-tipo generales de revisión de precios para el año 1971

SIMBOLOS

En las fórmulas que figuran a continuación, los símbolos empleados son los siguientes:

K_t = Coeficiente teórico de revisión para el momento de ejecución t .

H_o = Índice de coste de la mano de obra en la fecha de la licitación.

H_t = Índice de coste de la mano de obra en el momento de la ejecución t .

E_o = Índice de coste de la energía en la fecha de licitación.

E_t = Índice de coste de la energía en el momento de la ejecución t .

C_o = Índice de coste del cemento en la fecha de la licitación.

C_t = Índice de coste del cemento en el momento de la ejecución t .

S_o = Índice de coste de materiales siderúrgicos en la fecha de la licitación.

S_t = Índice de coste de materiales siderúrgicos en la fecha de la ejecución t .

L_o = Índice de coste de ligantes bituminosos en la fecha de la licitación.

L_t = Índice de coste de ligantes bituminosos en la fecha de la ejecución t .

Cr_o = Índice de coste de cerámicos en la fecha de la licitación.

Cr_t = Índice de coste de cerámicos en el momento de la ejecución t .

M_o = Índice de coste de la madera en la fecha de la licitación.

M_t = Índice de coste de la madera en el momento de la ejecución t .

Al_o = Índice de coste del aluminio en la fecha de la licitación.

Al_t = Índice de coste del aluminio en el momento de la ejecución t .

Cu_o = Índice de coste del cobre en la fecha de la licitación.

Cu_t = Índice de coste del cobre en el momento de la ejecución t .

FORMULAS-TIPO

1. Explanación en general. Firmes en general con tratamientos superficiales. Obra completa de nueva carretera con explanación y pavimentos de hormigón. Túneles de gran sección. Canales.

$$K_t = 0,34 \frac{H_t}{H_o} + 0,26 \frac{E_t}{E_o} + 0,05 \frac{C_t}{C_o} + 0,18 \frac{S_t}{S_o} + 0,02 \frac{L_t}{L_o} + 0,15$$

2. Explanación con explosivos. Nivelaciones y movimientos de tierras mecanizados. Escolleras naturales. Rellenos consolidados. Dragados sin roca.

$$K_i = 0,31 \frac{H_i}{H_o} + 0,37 \frac{E_i}{E_o} + 0,17 \frac{S_i}{S_o} + 0,15$$

3. Túneles de pequeña sección. Obras de pozos, galerías, túneles de pequeña sección y desagües subterráneos en obras de minería.

$$K_i = 0,32 \frac{H_i}{H_o} + 0,15 \frac{E_i}{E_o} + 0,17 \frac{C_i}{C_o} + 0,13 \frac{S_i}{S_o} + 0,08 \frac{M_i}{M_o} + 0,15$$

4. Obras de fábrica en general. Obras con predominio de las fábricas. Obras de hormigón armado. Firmes con pavimentos de hormigón hidráulico. Obras accesorias. Infraestructura con obras de fábrica normales. Obras de riego con sus instalaciones y servicios.

$$K_i = 0,34 \frac{H_i}{H_o} + 0,18 \frac{E_i}{E_o} + 0,18 \frac{C_i}{C_o} + 0,13 \frac{S_i}{S_o} + 0,02 \frac{M_i}{M_o} + 0,15$$

5. Firmes con pavimento bituminoso. Obras completas con explanación y pavimentos bituminosos.

$$K_i = 0,31 \frac{H_i}{H_o} + 0,25 \frac{E_i}{E_o} + 0,13 \frac{S_i}{S_o} + 0,16 \frac{L_i}{L_o} + 0,15$$

6. Caminos y desagües rurales.

$$K_i = 0,33 \frac{H_i}{H_o} + 0,25 \frac{E_i}{E_o} + 0,15 \frac{C_i}{C_o} + 0,07 \frac{S_i}{S_o} + 0,15$$

7. Pistas de hormigón hidráulico.

$$K_i = 0,34 \frac{H_i}{H_o} + 0,29 \frac{E_i}{E_o} + 0,22 \frac{C_i}{C_o} + 0,15$$

8. Pistas de pavimentos bituminosos.

$$K_i = 0,34 \frac{H_i}{H_o} + 0,29 \frac{E_i}{E_o} + 0,22 \frac{L_i}{L_o} + 0,15$$

9. Abastecimientos y distribuciones de agua. Saneamientos. Estaciones depuradoras. Estaciones elevadoras. Redes de alcantarillado. Obras de desagüe. Drenajes. Zanjales de telecomunicación.

$$K_i = 0,33 \frac{H_i}{H_o} + 0,16 \frac{E_i}{E_o} + 0,20 \frac{C_i}{C_o} + 0,16 \frac{S_i}{S_o} + 0,15$$

10. Grandes canales. Presas de tierra y escollera.

$$K_i = 0,27 \frac{H_i}{H_o} + 0,21 \frac{E_i}{E_o} + 0,12 \frac{C_i}{C_o} + 0,25 \frac{S_i}{S_o} + 0,15$$

11. Obras con gran volumen de hormigón.

$$K_i = 0,28 \frac{H_i}{H_o} + 0,11 \frac{E_i}{E_o} + 0,32 \frac{C_i}{C_o} + 0,14 \frac{S_i}{S_o} + 0,15$$

12. Obras de hormigón armado con fuerte cuantía. Obras de ferrocarriles en general.

$$K_i = 0,30 \frac{H_i}{H_o} + 0,08 \frac{E_i}{E_o} + 0,13 \frac{C_i}{C_o} + 0,34 \frac{S_i}{S_o} + 0,15$$

13. Superestructura de ferrocarriles.

$$K_i = 0,25 \frac{H_i}{H_o} + 0,09 \frac{E_i}{E_o} + 0,05 \frac{C_i}{C_o} + 0,46 \frac{S_i}{S_o} + 0,15$$

14. Dragados en terrenos con predominio de roca.

$$K_i = 0,34 \frac{H_i}{H_o} + 0,33 \frac{E_i}{E_o} + 0,18 \frac{S_i}{S_o} + 0,15$$

15. Obras metálicas: compuertas y tuberías de desagüe de fondo, tomas de aguas y vertederos de presas. Puentes metálicos. Construcciones y estructuras metálicas no urbanas. Hangares. Instalaciones de maquinaria.

$$K_i = 0,28 \frac{H_i}{H_o} + 0,11 \frac{E_i}{E_o} + 0,07 \frac{C_i}{C_o} + 0,39 \frac{S_i}{S_o} + 0,15$$

16. Edificios con muros de fábrica y presupuesto de instalaciones inferior al 20 por 100 del presupuesto total.

$$K_i = 0,37 \frac{H_i}{H_o} + 0,07 \frac{E_i}{E_o} + 0,10 \frac{C_i}{C_o} + 0,09 \frac{S_i}{S_o} + 0,16 \frac{Cr_i}{Cr_o} + 0,06 \frac{M_i}{M_o} + 0,15$$

17. Edificios con muros de fábrica y presupuesto de instalaciones superior al 20 por 100 del presupuesto total.

$$K_i = 0,35 \frac{H_i}{H_o} + 0,09 \frac{E_i}{E_o} + 0,08 \frac{C_i}{C_o} + 0,15 \frac{S_i}{S_o} + 0,12 \frac{Cr_i}{Cr_o} + 0,06 \frac{M_i}{M_o} + 0,15$$

18. Edificios con estructura de hormigón armado y presupuesto de instalaciones inferior al 20 por 100 del presupuestos total.

$$K_i = 0,36 \frac{H_i}{H_o} + 0,08 \frac{E_i}{E_o} + 0,12 \frac{C_i}{C_o} + 0,12 \frac{S_i}{S_o} + 0,10 \frac{Cr_i}{Cr_o} + 0,07 \frac{M_i}{M_o} + 0,15$$

19. Edificios con estructura de hormigón armado y presupuesto de instalaciones superior al 20 por 100 del presupuesto total.

$$K_i = 0,34 \frac{H_i}{H_o} + 0,10 \frac{E_i}{E_o} + 0,10 \frac{C_i}{C_o} + 0,17 \frac{S_i}{S_o} + 0,08 \frac{Cr_i}{Cr_o} + 0,06 \frac{M_i}{M_o} + 0,15$$

20. Edificios con estructura metálica y presupuesto de instalaciones inferior al 20 por 100 del presupuesto total.

$$K_i = 0,35 \frac{H_i}{H_o} + 0,09 \frac{E_i}{E_o} + 0,07 \frac{C_i}{C_o} + 0,19 \frac{S_i}{S_o} + 0,09 \frac{Cr_i}{Cr_o} + 0,06 \frac{M_i}{M_o} + 0,15$$

21. Edificios con estructura metálica y presupuesto de instalaciones superior al 20 por 100 del presupuesto total.

$$K_i = 0,33 \frac{H_i}{H_o} + 0,11 \frac{E_i}{E_o} + 0,06 \frac{C_i}{C_o} + 0,23 \frac{S_i}{S_o} + 0,07 \frac{Cr_i}{Cr_o} + 0,05 \frac{M_i}{M_o} + 0,15$$

22. Edificios con estructura mixta metálica-hormigón y presupuesto de instalaciones menor que el 20 por 100 del presupuesto total.

$$K_i = 0,35 \frac{H_i}{H_o} + 0,08 \frac{E_i}{E_o} + 0,09 \frac{C_i}{C_o} + 0,17 \frac{S_i}{S_o} + 0,10 \frac{Cr_i}{Cr_o} + 0,06 \frac{M_i}{M_o} + 0,15$$

23. Edificios con estructura mixta metálica-hormigón y presupuesto de instalaciones mayor que el 20 por 100 del presupuesto total.

$$K_i = 0,33 \frac{H_i}{H_o} + 0,10 \frac{E_i}{E_o} + 0,08 \frac{C_i}{C_o} + 0,22 \frac{S_i}{S_o} + 0,07 \frac{Cr_i}{Cr_o} + 0,05 \frac{M_i}{M_o} + 0,15$$

24. Jardinería y plantaciones.

$$K_i = 0,47 \frac{H_i}{H_o} + 0,28 \frac{E_i}{E_o} + 0,05 \frac{Cr_i}{Cr_o} + 0,05 \frac{M_i}{M_o} + 0,15$$

25. Líneas de transporte de energía eléctrica de tensión igual o superior a 45 Kv.

$$K_i = 0,27 \frac{H_i}{H_o} + 0,05 \frac{C_i}{C_o} + 0,38 \frac{S_i}{S_o} + 0,15 \frac{Al_i}{Al_o} + 0,15$$

26. Líneas de transporte de energía eléctrica de tensión hasta 45 Kv.

$$K_i = 0,30 \frac{H_i}{H_o} + 0,02 \frac{C_i}{C_o} + 0,23 \frac{S_i}{S_o} + 0,30 \frac{Cu_i}{Cu_o} + 0,15$$

27. Subestaciones de transformación.

$$K_i = 0,29 \frac{H_i}{H_o} + 0,09 \frac{C_i}{C_o} + 0,25 \frac{S_i}{S_o} + 0,22 \frac{Cu_i}{Cu_o} + 0,15$$

28. Instalaciones aéreas de electrificación en baja tensión incluida transformación y conexión en alta tensión en zonas urbanas y rurales.

$$K_i = 0,25 \frac{H_i}{H_o} + 0,04 \frac{C_i}{C_o} + 0,17 \frac{S_i}{S_o} + 0,06 \frac{M_i}{M_o} + 0,33 \frac{Cu_i}{Cu_o} + 0,15$$

29. Instalaciones subterráneas de electrificación en baja tensión incluida transformación y conexión en alta tensión en zonas urbanas.

$$K_i = 0,24 \frac{H_i}{H_o} + 0,12 \frac{C_i}{C_o} + 0,09 \frac{S_i}{S_o} + 0,40 \frac{Cu_i}{Cu_o} + 0,15$$

30. Instalaciones eléctricas y electrónicas: instalaciones de ayuda a la navegación. Centros emisores y receptores.

$$K_i = 0,26 \frac{H_i}{H_o} + 0,11 \frac{E_i}{E_o} + 0,26 \frac{S_i}{S_o} + 0,02 \frac{M_i}{M_o} + 0,20 \frac{Cu_i}{Cu_o} + 0,15$$

31. Instalaciones eléctricas y electrónicas: montaje de líneas.

$$K_i = 0,23 \frac{H_i}{H_o} + 0,15 \frac{E_i}{E_o} + 0,10 \frac{S_i}{S_o} + 0,12 \frac{M_i}{M_o} + 0,15 \frac{Al_i}{Al_o} + 0,10 \frac{Cu_i}{Cu_o} + 0,15$$

32. Instalaciones eléctricas y electrónicas: instalaciones de balizamiento de pistas.

$$K_i = 0,20 \frac{H_i}{H_o} + 0,12 \frac{E_i}{E_o} + 0,20 \frac{S_i}{S_o} + 0,33 \frac{Cu_i}{Cu_o} + 0,15$$

33. Instalaciones eléctricas y electrónicas: instalaciones de centrales eléctricas.

$$K_i = 0,24 \frac{H_i}{H_o} + 0,10 \frac{E_i}{E_o} + 0,40 \frac{S_i}{S_o} + 0,01 \frac{M_i}{M_o} + 0,02 \frac{Al_i}{Al_o} + 0,08 \frac{Cu_i}{Cu_o} + 0,15$$

34. Instalaciones eléctricas y electrónicas: instalaciones de centrales telegráficas y telefónicas.

$$K_i = 0,25 \frac{H_i}{H_o} + 0,11 \frac{E_i}{E_o} + 0,36 \frac{S_i}{S_o} + 0,13 \frac{Cu_i}{Cu_o} + 0,15$$

35. Instalaciones eléctricas y electrónicas: fabricación de equipos electrónicos.

$$K_i = 0,27 \frac{H_i}{H_o} + 0,06 \frac{E_i}{E_o} + 0,37 \frac{S_i}{S_o} + 0,15 \frac{Cu_i}{Cu_o} + 0,15$$

36. Instalaciones eléctricas y electrónicas: fabricación de equipos eléctricos.

$$K_i = 0,22 \frac{H_i}{H_o} + 0,06 \frac{E_i}{E_o} + 0,39 \frac{S_i}{S_o} + 0,18 \frac{Cu_i}{Cu_o} + 0,15$$

37. Instalaciones eléctricas para la iluminación artística de monumentos o conjuntos monumentales.

$$K_i = 0,22 \frac{H_i}{H_o} + 0,05 \frac{C_i}{C_o} + 0,16 \frac{S_i}{S_o} + 0,28 \frac{Al_i}{Al_o} + 0,14 \frac{Cu_i}{Cu_o} + 0,15$$

38. Mástiles radiantes y torres metálicas soporte de antenas.

$$K_i = 0,35 \frac{H_i}{H_o} + 0,08 \frac{E_i}{E_o} + 0,05 \frac{C_i}{C_o} + 0,35 \frac{S_i}{S_o} + 0,02 \frac{M_i}{M_o} + 0,15$$

39. Entretenimiento y conservación de obras e instalaciones en general.

$$K_i = 0,81 \frac{H_i}{H_o} + 0,02 \frac{E_i}{E_o} + 0,02 \frac{S_i}{S_o} + 0,15$$

APENDICE 4.

O.M. DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS
DE 10 DE AGOSTO DE 1971.

ORDEN del Ministerio de Obras Públicas de 10 de agosto de -
1971 (B.O.E. 7/9), sobre aplicación del Decreto-ley 2/1964, de
4 de febrero, y de los Decretos 3650/1970, de 19 de diciembre
y 461/1971, de 11 de marzo, a la revisión de los contratos de
las obras del Ministerio de Obras Públicas y sus Organismos -
autónomos.

Ilustrísimo señor:

La legislación básica sobre inclusión de cláusulas de -
revisión en los contratos del Estado y Organismos autónomos,-
establecida en el Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, ha sido
desarrollada por los Decretos 3650/1970, de 19 de diciembre ,
de la Presidencia del Gobierno, y el 461/1971, de 11 de marzo
del Ministerio de Hacienda, precisando la aplicación de las -
normas contenidas en aquél.

Por otro lado, la regulación de la inclusión de las --
cláusulas de revisión en los contratos del Ministerio de --
Obras Públicas, está regulada hasta la fecha por las Ordenes-
Ministeriales de 27 de febrero de 1964, que reorganiza la Co-
misión de Revisión de Precios de este Departamento, de 26 de
marzo de 1964, por la que se dan instrucciones a los Servi --
cios del Ministerio de Obras Públicas sobre la inclusión de -

la cláusula de revisión de los contratos de obras, y la de 28 de marzo de 1967, que aclara la anterior.

A la vista de estos antecedentes, parece oportuno actualizar la normativa vigente en este Ministerio sobre la materia, ajustándola a las disposiciones anteriormente mencionadas.

Este Ministerio, a propuesta de la Comisión de Revisión de Precios, y de conformidad con el informe de la Asesoría Jurídica, ha tenido a bien aprobar las normas siguientes sobre aplicación de la revisión de los contratos a las obras del Ministerio de Obras Públicas y sus Organismos autónomos.

1. Ambito.

Serán de aplicación a las revisiones de precios reguladas por el Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, desarrollado por el Decreto 461/1971, de 11 de marzo, en los siguientes -- contratos:

1.1. A los contratos cuya preparación se haya iniciado con posterioridad al 24 de marzo de 1971, cuando previamente haya acordado la Administración incluir la cláusula de revisión, y que cumplan las siguientes condiciones:

a) Los de obras de primer establecimiento, reformas o gran reparación, con presupuesto superior a cinco millones de pesetas.

b) Los de obras de reparaciones menores y de conservación que por sus características sean susceptibles de inte --

grarse en un proyecto o presupuesto, siempre que reúnan el requisito establecido en el apartado a).

1.2. La inclusión de cláusulas de revisión en los pliegos de cláusulas administrativas particulares referentes a -- contratos de obras, cuyo plazo de ejecución no exceda de seis meses, requerirá el previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

2. Fórmulas polinómicas.

2.1. En los proyectos cuyo presupuesto sea superior a -- cinco millones de pesetas, se propondrá en la Memoria la fórmula polinómica más adecuada, eligiéndola de entre las fórmulas tipo, aprobadas por el Gobierno, y que sean de aplicación al redactar el proyecto.

2.2. Cuando un proyecto comprenda obras de características muy diferentes a las que no sea posible aplicar una sola fórmula tipo general, podrá considerarse el presupuesto dividido en dos o más parciales, proponiendo la aplicación independiente de las fórmulas polinómicas adecuadas a cada uno de dichos presupuestos parciales.

2.3. Si ninguna de las fórmulas tipo generales coincide con las características de la obra, podrá proponerse una fórmula especial distinta de las vigentes, justificando detalladamente su cálculo en documento anejo a la Memoria. Previamente a la inclusión de la cláusula en el pliego de cláusulas administrativas particulares se solicitará dictamen de la Junta

Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda sobre su justificación y se elevará seguidamente a -- aprobación del Gobierno.

3. Pliego de cláusulas administrativas particulares.

3.1. La inclusión de cláusulas de revisión en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se acordará por la Autoridad competente mediante resolución motivada, atendidas las circunstancias de toda índole que concurran en la -- obra.

3.2. Deberá figurar una o varias cláusulas, en la que se determine:

a) La aplicación del contrato de los preceptos del Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, así como del Decreto -- 461/1971, de 11 de marzo, y las demás disposiciones vigentes sobre revisión de precios del Ministerio de Obras Públicas.

b) Que el derecho a la revisión esté condicionado al -- cumplimiento estricto del plazo contractual y de los plazos parciales que se aprueben en los programas de trabajo establecidos por la Administración, desarrollando la obra al ritmo -- previsto.

c) La fórmula o fórmulas polinómicas de aplicación al -- contrato, con indicación, en su caso, de los presupuestos parciales y la provincia o región cuyos índices corresponda utilizar en el cálculo del coeficiente de revisión. Salvo justificación detallada se elegirá la provincia o región a la que-

corresponda el mayor volumen de obra del contrato.

4. Requisitos que condicionan el derecho a revisión.

Para que puedan expedirse certificaciones con revisión, se precisa:

4.1. Que tenga incluida en el contrato la cláusula de -
revisión.

4.2. Que se haya certificado sin revisión, al menos, -
obra por importe del 20 por 100 del presupuesto vigente.

4.3. Que las obras no acusen retraso, por causas imputables al contratista, en los plazos parciales establecidos. El incumplimiento de los plazos parciales por causas imputables al contratista deja en suspenso la aplicación de la cláusula y, en consecuencia, el derecho a revisión del volumen de obras ejecutado en mora, que se abonará a los precios primitivos del contrato. Cuando el contratista restablezca el ritmo de ejecución de la obra determinado por los plazos parciales, recuperará, a partir de ese momento, el derecho a revisión en las certificaciones sucesivas. Las prórrogas otorgadas por causas no imputables al contratista no privarán del derecho de revisión.

4.4. Será también indispensable para que haya lugar a -
revisión el coeficiente K_t resultante de la aplicación de los índices de precios oficialmente aprobados a la fórmula polinómica sea superior a 1,025 ó inferior a 0,975.

4.5. En los contratos que incluyan varias fórmulas poli

nómicas no habrá lugar a revisión hasta que se haya certificado, al menos, un 20 por 100 del presupuesto total del contrato, volumen que no será susceptible de revisión. Cumplido este requisito, para que haya derecho a revisión es necesario - que la fórmula obtenida como media ponderada de todas las fórmulas polinómicas que se incluyan en el contrato, cuyos coeficientes de ponderación serán los tantos por uno de los presupuestos parciales respecto al total, dé un coeficiente mayor de 1,025 o menor de 0,975. Cumplido este último requisito, es necesario para que haya lugar a revisión de la obra certificada, que el coeficiente de la fórmula polinómica aplicada al presupuesto parcial correspondiente sea superior a 1,025 ó inferior a 0,975.

5. Modificaciones del contrato de obras.

5.1. En los contratos de obras que incluyan cláusulas - de revisión que resulten modificados y que den lugar a aumento del presupuesto, la revisión se aplicará, en cada caso, según sea la cantidad certificada hasta el momento de aprobarse el presupuesto adicional, de la siguiente forma:

a) Si no se ha alcanzado el 20 por 100 del presupuesto de adjudicación, la revisión no tendrá efecto hasta haber certificado el 20 por 100 del presupuesto vigente.

b) Si se ha alcanzado el 20 por 100 del presupuesto de adjudicación, pero no el 20 por 100 del vigente, se suspenderá la revisión hasta alcanzarlo y, en la primera certifica --

ción que se expida, se deducirán las cantidades acreditadas - por revisión en certificaciones anteriores.

c) Si se ha alcanzado un importe superior al 20 por 100 del presupuesto vigente, no se suspenderá la revisión y en la primera certificación que se expida se deducirán las cantidades acreditadas por revisión, correspondientes al periodo en que se ejecutó la fracción del presupuesto comprendida entre el 20 por 100 del de adjudicación y el 20 por 100 del vigente.

En los casos de modificación del contrato por aprobación de sucesivos presupuestos adicionales, se estará a lo contemplado en los apartados precedentes, entendiéndose por presupuesto de adjudicación la suma de éste y de los adicionales - aprobados con anterioridad.

5.2. En los contratos de obras que incluyan cláusulas - de revisión que resulten modificados y que den lugar a disminución del presupuesto, la revisión se aplicará a partir del 20 por 100 del presupuesto vigente.

6. Certificaciones.

6.1. Para que puedan expedirse certificaciones con revisión se precisará en cada caso que se cumplan los requisitos que condicionan este derecho, establecidos en esta Orden ministerial.

6.2. Los coeficientes de aplicación a las certificaciones se obtendrán de la siguiente forma:

a) El coeficiente K_t se obtendrá al sustituir las le --

tras de las fórmulas polinómicas por los valores de los índices correspondientes en los meses de licitación y de certificación.

b) El coeficiente de aplicación para multiplicar el líquido de la certificación calculada a precios del contrato se obtendrá disminuyendo o aumentando el valor anteriormente obtenido en 0,025, según sea mayor o menor que la unidad.

6.3. Las certificaciones con revisión se tramitarán como cualquier certificación ordinaria, imputándose a la anualidad contraída para el contrato o como certificación anticipada si dicha anualidad está agotada.

6.4. Se podrán expedir certificaciones provisionales de revisión con base en los últimos índices vigentes, si los correspondientes al mes a que se refiere la certificación de -- obras no han sido publicados en el Boletín Oficial del Estado; en las certificaciones posteriores se harán los cálculos correspondientes para abonar las posibles diferencias de los líquidos abonables, debido a la no coincidencia de los índices que se aplicaron y los correspondientes al mes de la certificación de las obras.

6.5. La revisión se hará sobre el importe de la obra -- ejecutada y de los abonos a cuenta por acopio de materiales e instalaciones no recuperables que se hayan incluido en la certificación mensual.

6.6. Por el contrario, los abonos a cuenta en concepto-

de anticipo por adscripción a la obra de equipo e instalaciones recuperables que se hubieran concedido por la Administración, no serán objeto de revisión.

6.7. En las certificaciones que se expidan de acuerdo con las condiciones del contrato en plazos no mensuales, el coeficiente K_t de revisión será la media aritmética de los coeficientes K_t para todos y cada uno de los meses comprendidos en dichos plazos, y siempre que durante estos períodos no haya estado suspendida administrativamente la obra.

6.8. El saldo de liquidación de las obras, deducido el 20 por 100 del adicional de la liquidación, si lo hubiere, se revisará aplicando como coeficiente de revisión un valor medio que se calculará por el cociente de dividir la suma de las certificaciones revisadas por la de éstas sin revisar, a partir de aquella en que estuvo ejecutado el 20 por 100 de la obra. A estos efectos se tendrán en cuenta todas las certificaciones de dicho período, aunque no hayan dado lugar a importes de revisión.

6.9. Para abono al contratista del importe de las obras de conservación durante el plazo de garantía, el coeficiente K_t a efectos de revisión será la media aritmética de los coeficientes K_t obtenidos para todos y cada uno de los meses correspondientes a este plazo de garantía.

7. Presupuestos adicionales por revisión.

Los presupuestos adicionales por revisión deberán trami

tarse con la necesaria antelación para que puedan quedar habilitados oportunamente los créditos necesarios para la buena marcha de los trabajos.

8. Comisión de Revisión de Precios.

La Comisión de Revisión de Precios del Ministerio de -- Obras Públicas, creada por Ordenes ministeriales de 8 de junio y 19 de diciembre de 1946, queda estructurada de la siguiente forma:

8.1. Será Presidente de la Comisión el Secretario General Técnico, y Vicepresidente el representante de este Departamento en el Comité Superior de Precios. Formarán parte como Vocales uno por la Secretaría General Técnica, que será el Jefe del Gabinete de Estadística y que actuará como Secretario; otro por cada una de las Direcciones Generales, y otro que será el suplente del representante de este Departamento en el Comité Superior de Precios.

Por las Direcciones Generales y por la Secretaría General Técnica podrá designarse un suplente por cada Vocal titular de la Comisión.

8.2. Son funciones de la Comisión:

a) Elaborar las propuestas pertinentes para la aplicación de la legislación sobre revisión de precios en el Ministerio de Obras Públicas.

b) Elaborar las propuestas de modificación y adición, en su caso, del cuadro de fórmulas-tipo generales que afecten al

Ministerio de Obras Públicas.

c) Proponer resoluciones sobre las incidencias que puedan originarse en la interpretación de las normas sobre revisión de precios en el Ministerio de Obras Públicas.

d) Asesorar al representante del Ministerio de Obras -- Públicas en el Comité Superior de Precios.

e) Dar instrucciones a la Secretaría de la Comisión para llevar a cabo el desarrollo de sus funciones.

f) Cuantos asuntos le sean encomendados en materia de - revisión de precios y de conocimiento de la estructura de los costes de las obras.

8.3. Son funciones de la Secretaría de la Comisión:

a) Redactar los cuestionarios de coste de mano de obra y materiales de construcción, dar las instrucciones precisas para su cumplimiento e introducir en ellos las modificaciones oportunas en cada caso para su cumplimentación por los Servicios.

b) Recabar directamente de los Servicios de este Ministerio los cuestionarios cumplimentados y la información complementaria necesaria para conocer la evolución de los costes de mano de obra y materiales que afectan a este Departamento.

c) Elaborar las propuestas sobre índices de precios que se eleven al Comité Superior de Precios.

d) Elaborar cuantos estudios y propuestas estime oportunos para elevarlos a la aprobación de la Comisión.

8.4. Es órgano de trabajo de esta Comisión el Gabinete de Estadística de la Secretaría General Técnica.

8.5. En lo relativo a la convocatoria, deliberación y acuerdos de la Comisión se estará a lo dispuesto en la vigente Ley de Procedimiento Administrativo. Una copia autorizada de las actas de sus sesiones será remitida a la Subsecretaría de este Departamento.

8.6. Los miembros de esta Comisión de Revisión de Precios tendrán derecho a percibir las dietas de asistencia a las sesiones con arreglo a lo determinado en el artículo 23 del Reglamento de Dietas y Viáticos de 7 de julio de 1949 en la cuantía de 125 pesetas el Presidente y el Secretario, y de 100 pesetas los demás Vocales.

8.7. Las encuestas para conocer los costes de la mano de obra y de los materiales se realizarán en todas las obras del Ministerio de Obras Públicas con presupuesto superior a cinco millones de pesetas. Todos los Servicios de este Departamento remitirán la información que se les solicite por la Comisión referente a los costes básicos de estas obras. La Comisión podrá recabar información de obras de presupuesto inferior a cinco millones de pesetas cuando lo estime necesario.

9. Disposiciones transitorias.

A los contratos formalizados con anterioridad al Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, y contemplados en la disposición transitoria cuarta del mismo, les será de aplicación el Decreto-ley 16/1963, de 10 de octubre.

10. Disposiciones finales.

10.1. Quedan derogadas las Ordenes del Ministerio de -- Obras Públicas de 27 de febrero de 1964, por la que se reorganizó la Comisión de Revisión de Precios de este Departamento; la de 26 de marzo de 1964, por la que se dieron instrucciones a los Servicios del Ministerio de Obras Públicas sobre inclusión de la Cláusula de Revisión en los contratos de obras, y la de 28 de marzo de 1967, por la que se aclaraba el apartado 7, Certificaciones, de la Orden anterior.

10.2. No obstante, estas dos últimas disposiciones se -- aplicarán a los contratos acogidos al Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, y cuya preparación no se haya iniciado con posterioridad al 24 de marzo de 1971.

10.3. Se autoriza a la Secretaría de la Comisión de Re- visión de Precios a recabar directamente de los Servicios la información necesaria sobre coste de la mano de obra y de los materiales, así como dar las instrucciones correspondientes , incluso modificaciones, que se requieran, para su cumplimiento por los Servicios.

10.4. Se autoriza al Subsecretario para dictar las disposiciones complementarias que exijan el desarrollo de esta - Orden Ministerial.

APENDICE 5.

INDICES DE PRECIOS APLICABLES A LAS
REVISIONES ACOGIDAS AL DECRETO-LEY
2/1964, DE 4 DE FEBRERO.

**INDICES DE PRECIOS APLICABLES A LAS REVISIONES ACOGIDAS
AL DECRETO-LEY 2/1964, DE 4 DE FEBRERO**

AÑO 1963

	Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto trimestre
PUBLICADO EN EL «BOLETIN OFICIAL» DE 4-1-1965				
Mano de obra	90,4	94,2	100,0	100,0
Materiales:				
Acero	100,0	100,0	100,0	100,0
Aluminio	100,0	100,0	100,0	100,0
Cemento	100,0	100,0	100,0	100,0
Cerámica	95,0	100,0	100,0	100,0
Cobre	107,0	98,2	97,9	97,9
Energía	100,0	100,0	100,0	100,0
Ligantes	100,0	100,0	100,0	100,0
Madera	100,0	100,0	100,0	100,0

**INDICES DE PRECIOS APLICABLES A LAS REVISIONES ACOGIDAS AL DECRETO-LEY 2/1964,
DE 4 DE FEBRERO**

MANO DE OBRA

AÑO 1964

PROVINCIAS	Enero — 2-7-64	Febrero — 3-7-64 13-7-64	Marzo — 3-7-64	Abril — 7-9-64	Mayo — 7-9-64	Junio — 10-11-64	Julio — 10-11-64	Agosto — 4-1-65	Sept. — 4-1-65 25-1-65	Octubre — 4-1-65	Nov. — 26-2-65	Dic. — 26-2-65
Publicado en el «B. O.»	2-7-64	3-7-64 13-7-64	3-7-64	7-9-64	7-9-64	10-11-64	10-11-64	4-1-65	4-1-65 25-1-65	4-1-65	26-2-65	26-2-65
Alava	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Albacete	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	99,9	100,1	100,5	100,5	100,5	100,5	100,5
Alicante	100,0	100,0	100,5	99,9	99,3	98,5	99,5	100,6	102,1	102,6	103,1	103,0
Almería	100,0	100,0	100,0	100,4	100,4	100,4	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9
Ávila	100,0	100,0	99,4	98,7	98,0	98,0	101,4	97,8	98,6	99,6	99,6	99,6
Badajoz	100,0	100,0	98,7	98,7	98,7	100,6	101,2	101,8	102,0	100,1	99,3	99,3
Baleares	100,0	100,0	100,3	100,6	100,9	100,9	100,9	101,0	101,1	101,2	101,2	101,2
Barcelona	100,0	100,0	101,1	102,4	103,7	103,7	104,3	104,8	105,4	105,1	105,2	105,4
Burgos	100,0	100,0	100,5	101,3	102,1	102,3	102,3	102,2	102,2	102,1	102,1	102,1
Cáceres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,3	99,9	99,9	100,2	99,9	99,8	99,3	99,1
Cádiz	100,0	100,0	100,0	99,9	99,9	101,6	103,2	104,8	104,7	104,7	104,7	104,7
Castellón	100,0	101,2	102,2	103,0	101,7	101,7	101,6	101,8	102,0	102,2	102,2	102,1
Ciudad Real	100,0	100,0	104,8	105,0	103,9	102,4	101,9	102,4	102,6	102,1	101,6	101,6
Córdoba	100,0	100,0	99,7	99,0	98,8	101,7	104,4	106,5	106,6	106,6	106,6	106,6
Coruña	100,0	100,0	99,4	98,7	98,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,3	100,5	100,8
Cuenca	100,0	100,0	100,8	101,4	101,2	100,2	99,2	99,1	99,1	99,2	99,8	100,6
Gerona	100,0	100,0	100,0	100,1	100,3	100,4	100,4	100,4	100,4	100,4	100,4	100,5
Granada	100,0	100,0	100,5	101,1	101,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,3	100,5	100,4
Guadalajara	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	99,8	100,1	101,0	102,0	102,5	102,5	102,5
Guipúzcoa	100,0	100,0	100,8	100,9	100,7	100,2	100,6	102,0	102,8	103,8	104,4	105,9
Huelva	100,0	100,0	100,0	96,8	95,7	95,7	95,7	95,7	95,7	98,9	107,3	110,9
Huesca	100,0	100,0	100,0	101,2	102,3	103,5	103,5	103,5	103,5	103,8	104,2	104,4
Jaén	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	107,4	114,1	115,5	116,0
León	100,0	100,4	100,4	102,0	104,4	107,5	107,5	107,5	107,5	107,5	108,5	109,5
Lérida	100,0	100,0	100,0	100,0	100,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Logroño	100,0	100,0	100,0	100,4	100,8	101,1	101,4	101,9	102,4	102,4	102,3	102,4
Lugo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Madrid	100,0	100,3	100,2	100,8	102,3	104,4	105,9	106,1	106,1	105,9	106,1	106,8
Malaga	100,0	97,3	100,7	103,0	104,0	107,0	108,0	109,0	110,0	111,0	108,8	108,8
Murcia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	101,5	103,1	108,3	111,8	115,3	115,5

MANO DE OBRA (Continuación)

PROVINCIAS	Enero — 3-7-64	Febrero — 3-7-64 13-7-64	Marzo — 3-7-64	Abril — 7-9-64	Mayo — 7-9-64	Junio — 10-11-64	Julio — 10-11-64	Agosto — 4-1-65	Sept. — 4-1-65 25-1-65	Octubre — 4-1-65	Nov. — 26-2-65	Dic. — 26-2-65
Publicado en el «B. O.»												
Navarra	100,0	100,0	99,5	100,0	100,6	101,6	101,6	100,7	99,9	99,1	100,8	100,8
Orense	100,0	99,7	99,7	100,0	101,7	102,5	103,2	102,4	102,7	102,7	102,6	102,2
Oviedo	100,0	100,0	100,0	100,5	101,2	101,8	102,1	102,2	102,3	102,4	102,4	102,4
Palencia	100,0	100,9	103,2	103,2	103,2	103,7	101,8	101,0	99,2	97,5	96,4	95,8
Palmas (Las)	100,0	100,0	98,5	99,2	98,5	99,2	97,6	97,4	97,4	97,6	98,5	100,0
Pontevedra	100,0	100,0	100,0	100,5	101,5	104,0	108,0	109,0	110,0	111,0	112,2	113,2
Salamanca	100,0	99,7	99,4	100,4	101,0	101,7	101,3	101,9	104,9	108,5	110,0	111,0
Santa Cruz	100,0	100,0	98,7	97,3	96,0	95,9	95,9	95,9	96,0	98,3	100,6	103,1
Santander	100,0	100,0	100,1	101,8	103,7	105,5	105,5	105,3	105,3	105,4	105,4	105,4
Segovia	100,0	100,0	100,0	99,9	99,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sevilla	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Soria	100,0	98,9	97,7	96,7	100,1	100,2	100,3	102,0	104,0	107,0	107,8	107,8
Tarragona	100,0	101,0	101,9	102,7	102,5	102,3	102,6	102,4	102,5	102,3	102,5	102,5
Teruel	100,0	100,0	100,0	99,8	99,5	100,3	100,1	100,0	100,1	100,1	100,0	99,7
Toledo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,1	100,2	100,4	100,0	100,0	100,4
Valencia	100,0	100,1	100,4	100,2	99,9	101,6	103,7	105,8	105,9	106,0	106,1	106,1
Valladolid	100,0	100,4	100,9	103,0	108,0	110,0	110,0	111,8	111,5	110,8	110,5	110,3
Vizcaya	100,0	99,6	100,0	100,3	101,5	101,3	101,3	101,1	101,1	101,1	101,1	101,1
Zamora	100,0	100,0	100,3	100,5	100,9	101,5	101,5	101,4	100,5	100,8	100,8	100,8
Zaragoza	100,0	100,9	100,9	100,2	99,3	100,3	100,2	100,0	99,8	99,8	99,8	99,8

MATERIALES (1964)

Península y Baleares	Acero	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,4	100,9	102,0	102,0	102,0	102,0	102,0
	Aluminio	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	98,3	99,6	94,8	94,8	94,8	94,8	94,8
	Cemento	100,0	100,0	101,7	103,7	105,8	106,0	105,8	105,7	105,6	105,6	105,6	105,7
	Cerámicos	100,0	99,9	99,6	93,3	98,5	97,8	97,2	97,4	97,7	98,0	98,5	99,1
	Cobre	100,0	100,0	108,0	124,5	127,0	126,4	137,1	148,7	166,3	180,3	184,6	179,7
	Energía	100,0	100,0	100,0	100,0	100,2	100,2	100,3	100,2	100,2	100,2	100,2	100,2
	Ligantes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Madera	100,0	100,1	100,2	100,6	101,4	102,6	103,8	104,5	104,9	105,5	106,3	107,0
Islas Canarias	Acero	100,0	100,3	100,9	101,9	102,5	103,0	103,2	103,4	103,4	103,4	103,4	103,4
	Cemento	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	97,6	95,2	92,9	92,9	95,0	97,1	99,2
	Cerámicos	100,0	100,2	100,3	100,4	100,3	100,3	100,4	100,6	100,7	100,9	101,1	101,3
	Energía	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,4	100,7	100,8	101,1	101,1	101,1
	Madera	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,1	100,3	100,4	100,7	101,1	101,5	101,8

**INDICES DE PRECIOS APLICABLES A LAS REVISIONES ACOGIDAS AL DECRETO-LEY 2/1964,
DE 4 DE FEBRERO**

AÑO 1965

MANO DE OBRA

PROVINCIAS Publicado en el «B. O.»	Enero — 9-4-65	Febrero — 10-5-65	Marzo — 21-5-65	Abril — 17-6-65	Mayo — 17-7-65	Junio — 20-8-65	Julio — 18-10-65	Agosto — 18-10-65	Sept. — 13-11-65	Octubre — 11-12-65	Nov. — 22-1-66	Dic. — 18-2-66 24-2-66
Alava	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,3	101,9	102,9	103,0	103,6	103,6	103,6
Albacete	100,5	100,5	101,1	101,1	101,1	101,1	101,1	101,1	101,1	101,1	101,1	101,1
Alicante	103,7	103,7	103,7	103,7	103,7	104,3	104,3	104,9	104,9	103,9	103,9	105,7
Almería	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	101,2	101,8	103,0	104,6
Ávila	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	107,3	114,6	114,2
Badajoz	100,3	100,3	100,3	100,8	101,1	102,5	102,5	104,0	104,6	107,7	108,0	107,9
Balcares	101,2	101,2	101,2	101,4	101,5	101,4	101,4	101,1	100,8	100,5	111,6	113,4
Barcelona	104,0	105,5	106,3	106,3	110,4	109,5	109,3	110,2	110,6	110,8	114,0	114,2
Burgos	102,1	102,1	102,1	102,1	102,1	103,6	104,6	104,7	104,4	104,4	104,4	104,4
Cáceres	99,7	99,7	99,5	107,1	107,5	107,5	107,3	108,3	109,3	110,0	110,7	109,3
Cádiz	104,7	106,3	106,3	106,3	106,3	106,3	107,6	108,8	109,2	109,2	110,4	110,8
Castellón	102,1	104,0	104,0	104,0	104,8	104,7	104,9	105,0	105,2	107,0	108,2	109,1
Ciudad Real	101,6	101,4	102,4	102,5	104,7	106,0	106,7	107,1	110,3	109,2	110,8	113,2
Córdoba	106,6	106,6	106,6	106,6	105,5	105,9	106,0	107,8	109,0	108,9	108,9	109,1
Coruña	100,6	100,6	100,6	100,6	100,6	100,6	101,8	103,2	105,1	106,4	109,4	112,4
Cuenca	99,4	99,4	99,4	100,6	101,0	101,0	101,6	101,5	102,7	104,0	104,5	104,5
Gerona	100,5	100,5	100,5	100,5	101,3	100,9	101,9	102,0	103,4	104,6	106,4	108,8
Granada	100,5	100,6	99,9	100,9	100,8	102,5	104,1	104,9	104,1	104,0	105,4	106,0
Guadalajara	102,5	102,5	101,4	101,1	103,4	104,5	106,1	106,1	106,1	107,5	108,3	109,3
Guipúzcoa	107,4	111,7	111,8	111,8	112,4	115,1	116,9	118,1	121,8	122,8	122,8	122,8
Huelva	110,9	110,9	110,9	110,9	110,9	110,9	110,9	111,5	111,1	113,0	115,3	117,1
Huesca	104,6	104,6	104,6	108,2	108,2	107,1	107,1	108,3	108,6	108,6	109,6	109,7
Jaén	117,0	121,2	121,2	121,2	121,2	121,2	121,2	121,2	121,2	121,2	121,2	121,2
León	112,1	116,5	117,7	118,8	119,7	121,5	121,5	121,6	121,2	122,7	123,3	123,4
Lérida	100,0	100,0	100,0	101,7	102,8	104,2	105,1	105,1	105,1	105,8	105,8	105,8
Logroño	102,3	101,8	102,9	103,0	104,5	105,4	105,5	105,1	105,1	105,6	107,0	108,6
Lugo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,7	100,9	100,9	100,9	101,5	101,5	102,2
Madrid	106,0	106,0	107,8	109,2	109,3	110,3	111,3	111,3	112,6	114,0	114,3	114,2
Málaga	109,8	110,2	109,1	108,2	107,3	106,0	106,0	106,0	107,4	107,6	108,1	106,8
Murcia	115,2	115,4	115,4	115,4	116,8	116,8	115,7	116,0	116,9	118,0	118,0	117,4
Navarra	103,0	104,2	104,2	105,4	106,5	107,6	108,5	109,3	109,5	117,7	128,9	128,3
Orense	103,2	103,0	102,1	102,1	102,1	103,0	104,7	106,0	107,6	113,5	114,0	114,0
Oviedo	102,4	102,5	102,4	103,7	104,2	104,2	104,2	104,2	105,4	105,8	106,1	110,9
Palencia	95,2	95,3	95,3	95,8	98,5	101,4	109,9	109,9	109,1	109,1	112,5	113,4
Palmas (Las)	100,0	100,1	100,7	100,7	100,7	101,1	101,1	101,3	101,5	101,7	102,7	105,0
Pontevedra	117,6	123,0	124,9	126,7	128,9	130,1	131,2	131,4	131,6	131,8	131,8	133,1
Salamanca	112,0	111,9	112,5	112,4	113,5	113,1	113,2	113,2	113,1	113,1	113,3	113,2
Santa Cruz	103,0	103,0	103,0	103,0	103,0	103,4	103,3	103,3	103,4	103,4	104,0	103,8
Santander	105,4	105,4	106,6	107,6	107,6	107,9	107,0	106,9	106,9	106,9	108,6	111,3
Segovia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	101,2	103,5	105,0	106,0	106,0	106,0	106,0
Sevilla	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,5	103,1	104,5	105,2	105,2	105,2	105,2
Soria	107,8	107,6	107,6	107,6	107,6	108,1	108,2	109,0	109,0	110,0	110,4	110,3
Tarragona	102,5	102,5	102,1	102,5	102,5	104,0	104,6	104,5	105,5	106,6	106,7	109,5
Teruel	100,3	99,8	100,8	102,8	106,6	109,2	110,9	113,3	113,0	114,2	114,5	114,5
Toledo	101,9	101,9	109,7	109,7	109,7	110,8	111,2	111,2	111,2	112,0	112,6	111,6
Valencia	105,7	106,1	106,2	106,4	105,9	107,7	111,1	113,5	115,4	114,3	113,5	112,5
Valladolid	112,7	113,5	114,3	114,5	116,2	117,5	118,1	118,5	118,9	118,3	121,3	122,7
Vizcaya	102,3	103,3	105,5	112,8	112,8	114,0	114,5	115,1	115,1	116,6	117,8	119,6
Zamora	100,8	100,3	100,3	100,3	100,3	100,3	100,3	100,3	100,3	100,3	105,3	105,3
Zaragoza	99,8	99,8	99,8	100,9	102,8	104,2	104,9	104,8	106,5	107,7	108,6	110,8

ERIALES (1965)

Publicado en el «B. O.»	Enero — 9-4-65	Febrero — 10-5-65	Marzo — 21-5-65	Abril — 17-6-65	Mayo — 17-7-65	Junio — 30-8-65	Julio — 18-10-65	Agosto — 16-10-65	Sept. — 13-11-65	Octubre — 11-12-65	Nov. — 22-1-66	Dic. — 18-2-66 24-2-66
Acero	102,0	102,0	102,0	102,0	102,0	102,0	102,0	102,0	102,0	102,0	102,0	102,0
Aluminio	96,1	96,1	96,1	96,1	96,1	96,1	96,1	96,1	96,1	96,1	96,1	96,1
Cemento	106,6	106,6	106,6	106,6	106,6	107,4	107,8	107,8	107,8	107,8	107,7	107,7
Cerámicos	99,8	99,9	99,9	100,3	100,4	100,4	99,9	100,0	99,7	99,8	99,7	99,8
Cobre	170,5	167,5	169,1	172,1	175,1	173,1	175,1	177,1	181,1	187,0	187,0	191,0
Energía	100,2	100,2	100,2	100,2	100,2	100,2	100,2	100,2	100,2	100,2	100,2	100,2
Ligantes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Madera	107,6	108,0	108,5	109,4	110,3	110,6	111,0	111,7	112,0	112,5	112,9	113,0
Acero	103,4	103,4	103,4	103,4	103,0	103,1	103,1	103,1	103,1	103,1	103,1	100,3
Cemento	99,2	99,2	99,2	99,2	99,2	98,4	98,4	98,4	101,6	101,6	101,6	101,6
Cerámicos	100,7	100,7	100,7	100,7	100,7	110,4	110,4	110,4	110,2	110,2	110,2	110,2
Energía	101,1	102,7	102,7	102,7	103,0	103,0	103,0	103,0	103,0	103,0	103,0	103,2
Madera	101,8	103,9	104,1	103,9	105,6	105,7	105,7	105,7	106,8	106,8	106,9	108,2

**INDICES DE PRECIOS APLICABLES A LAS REVISIONES ACOGIDAS AL DECRETO-LEY 2/1964,
DE 4 DE FEBRERO**

AÑO 1966

MANO DE OBRA

PROVINCIAS Publicado en el «B. O.»	Enero — 11-4-66	Febrero — 25-4-66	Marzo — 7-6-66 21-6-66	Abril — 17-6-66	Mayo — 27-7-66	Junio — 1-9-66	Julio — 10-11-66	Agosto — 10-11-66	Sept. — 18-11-66	Octubre — 2-1-67	Nov. — 21-1-67	Dic. — 18-2-67
Alava	104,6	105,3	106,4	106,7	112,7	112,7	116,2	117,3	118,7	122,8	123,5	123,5
Albacete	101,1	101,5	101,6	101,8	101,9	108,0	115,9	116,0	116,0	119,4	119,6	119,4
Alicante	129,5	129,5	129,5	131,1	132,2	132,3	135,6	135,6	135,4	137,2	138,4	138,2
Almería	105,7	105,8	105,7	105,7	106,7	108,8	113,0	113,9	113,8	134,3	135,0	134,8
Ávila	114,2	114,6	114,5	114,2	114,2	114,2	117,3	118,8	118,4	125,8	125,6	125,6
Badajoz	107,6	108,9	109,9	109,9	108,5	108,5	113,3	114,6	115,7	134,2	134,4	135,1
Baleares	114,0	113,9	114,9	114,8	114,8	115,9	119,2	119,2	119,4	121,1	123,3	124,8
Barcelona	115,2	114,8	115,8	116,0	116,4	116,5	119,9	121,8	122,9	129,3	129,7	131,2
Burgos	104,4	108,2	113,9	114,7	122,6	122,5	126,2	127,1	128,5	135,6	136,8	137,6
Cáceres	110,6	111,7	112,1	111,0	110,9	115,4	118,3	118,1	118,4	136,7	135,6	136,1
Cádiz	111,5	111,5	112,1	111,8	111,6	111,6	114,7	114,7	114,7	132,5	132,6	132,6
Castellón	109,5	109,4	110,4	109,5	110,1	110,0	113,5	113,5	114,0	127,5	127,5	127,7
Ciudad Real	112,2	112,3	111,1	112,0	113,1	115,6	120,0	119,9	120,4	137,8	137,7	135,7
Córdoba	109,0	109,0	109,0	109,0	109,2	109,0	112,0	112,0	112,0	129,7	129,7	129,7
Coruña	125,7	126,7	126,8	126,8	128,0	128,4	131,4	131,4	131,4	134,0	135,1	135,3
Cuenca	104,7	104,7	104,7	104,7	104,7	106,2	110,8	112,0	113,2	130,6	130,5	130,5
Gerona	110,4	110,2	113,5	113,1	114,1	114,9	118,6	118,6	120,6	129,5	129,6	130,8
Granada	106,4	106,9	107,2	107,9	106,8	107,1	109,4	109,6	110,1	121,1	125,9	126,6
Guadalajara	108,3	108,3	107,3	108,7	109,7	109,2	115,1	117,5	119,9	130,7	130,7	130,7
Guipúzcoa	122,8	123,8	125,3	125,5	125,7	128,0	132,1	133,2	135,0	137,2	138,7	140,0
Huelva	118,7	119,8	118,7	119,0	120,1	120,9	123,8	123,8	126,6	141,2	141,6	142,7
Huesca	110,8	112,6	114,3	115,5	116,2	116,7	119,7	120,9	121,7	125,5	127,2	128,3
Jaén	121,2	121,2	121,2	121,2	121,2	121,2	124,8	124,8	124,8	132,2	133,3	133,3
León	123,1	124,3	125,7	129,0	127,9	129,0	133,9	134,9	134,4	153,5	153,0	152,6
Lérida	106,9	107,5	108,7	109,1	111,7	111,7	115,3	116,6	117,8	122,7	123,4	123,8
Logroño	109,3	109,6	109,9	109,9	111,5	113,3	117,2	117,1	116,3	125,6	125,8	127,5
Lugo	102,2	103,7	103,9	103,9	104,4	105,7	109,9	114,3	117,7	135,3	137,6	139,4
Madrid	114,0	113,9	113,9	113,9	114,8	116,0	118,9	119,1	120,9	127,2	129,2	132,6
Málaga	111,5	112,2	112,0	112,3	111,7	111,8	115,5	116,6	117,0	122,9	121,8	123,2
Murcia	123,5	123,3	124,5	126,3	127,3	128,0	132,1	131,4	132,8	143,8	145,0	145,5
Navarra	128,7	128,7	132,4	135,0	136,3	137,0	140,6	143,1	145,3	158,5	161,6	161,6
Orense	113,8	113,8	113,6	114,8	114,1	116,4	120,9	122,8	124,5	129,9	130,3	130,2
Oviedo	112,1	114,2	115,2	116,7	118,3	120,2	124,0	125,2	125,7	129,2	131,7	133,4
Palencia	113,6	113,8	114,8	115,3	116,2	117,7	122,4	125,4	127,4	133,7	133,3	134,9
Palmas (Las)	105,1	106,3	106,4	111,3	111,7	113,1	117,0	116,6	116,9	126,5	130,6	131,5
Pontevedra	140,9	144,8	146,2	147,1	147,1	147,3	151,2	151,6	151,6	156,8	158,7	160,4
Salamanca	113,2	114,2	121,4	123,5	124,9	126,3	130,6	131,7	132,0	137,5	137,8	137,8
Santa Cruz	103,3	102,6	103,8	102,7	102,2	103,3	106,1	107,4	107,4	119,1	119,6	120,0
Santander	121,1	122,2	122,4	123,5	123,6	123,6	128,0	129,1	130,6	136,1	134,7	133,6
Segovia	106,0	105,0	105,7	104,9	105,2	105,4	109,9	110,8	111,0	132,7	133,2	133,2
Sevilla	105,2	105,3	105,3	105,4	106,4	107,9	111,5	112,7	112,9	128,8	130,3	131,2
Soria	110,5	110,7	110,7	110,7	110,7	110,6	113,1	114,4	115,8	134,7	134,5	135,9
Tarragona	109,5	110,4	110,4	110,9	110,9	111,0	113,1	113,7	113,8	119,2	120,5	121,5
Teruel	114,5	114,5	114,4	115,6	116,6	116,7	120,5	124,1	124,1	133,0	133,5	133,5
Toledo	110,7	111,0	110,8	111,0	111,4	111,7	114,6	114,5	114,3	135,5	136,9	138,0
Valencia	113,6	111,9	111,5	112,1	112,1	112,1	116,2	115,6	116,4	129,0	130,2	130,4
Valladolid	123,8	124,8	124,9	126,1	127,3	127,4	131,0	132,2	133,3	141,7	142,4	143,4
Vizcaya	121,1	122,6	125,1	129,5	133,5	136,0	143,5	144,6	145,7	152,4	152,4	153,5
Zamora	105,6	105,6	105,6	115,7	125,3	125,3	128,9	128,9	128,9	133,0	133,6	133,6
Zaragoza	112,3	113,8	114,9	115,9	115,6	117,1	121,0	122,3	125,1	136,8	138,3	139,6

MATERIALES (1966)

Publicado en el «B. O.»		Enero — 11-4-66	Febrero — 25-4-66	Marzo — 7-6-66 21-6-66	Abril — 17-6-66	Mayo — 27-7-66	Junio — 1-9-66	Julio — 10-11-66	Agosto — 10-11-66	Sept. — 18-11-66	Octubre — 2-1-67	Nov. — 21-1-67	Dic. — 18-2-67
Península y Baleares	Acero	102,0	102,0	102,0	102,0	102,0	102,0	102,0	102,0	102,0	102,0	102,0	102,0
	Aluminio	96,1	96,1	96,1	96,1	96,1	96,1	96,1	96,1	96,1	96,1	96,1	96,1
	Cemento	107,7	107,7	107,8	107,8	107,8	107,8	106,6	106,4	106,4	106,5	106,5	106,5
	Cerámicos	99,2	99,1	99,2	99,1	99,1	98,3	98,4	98,5	98,4	98,9	98,9	99,9
	Cobre	207,5	223,7	228,7	231,6	228,1	232,4	227,5	199,8	182,3	190,4	186,9	179,3
	Energía	104,6	104,6	104,6	104,6	104,6	104,6	104,6	104,6	104,6	104,6	104,6	104,6
	Ligantes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	103,5
	Madera	113,2	113,6	113,8	114,0	114,3	114,2	113,7	113,9	114,2	114,2	114,7	114,7
Islas Canarias	Acero	100,3	100,3	100,3	96,3	96,2	95,4	95,4	95,1	95,1	95,1	95,0	95,0
	Cemento	101,6	101,6	101,4	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6
	Cerámicos	110,2	110,2	110,2	110,0	110,0	109,7	109,8	109,8	109,9	110,0	117,5	117,1
	Energía	103,2	103,2	103,2	103,3	100,1	100,1	100,1	100,1	100,1	102,0	102,0	102,0
	Madera	108,2	108,2	108,2	108,4	108,0	107,8	107,8	107,8	108,1	109,0	108,7	109,2

INDICES DE PRECIOS APLICABLES A LAS REVISIONES ACOGIDAS AL DECRETO-LEY 2/1964.

DE 4 DE FEBRERO

AÑO 1967

MANO DE OBRA

Publicado en el «B. O.»	Enero — 11-4-67 28-4-67	Febrero — 24-4-67	Marzo — 5-5-67	Abril — 17-5-67	Mayo — 20-7-67	Junio — 23-9-67	Julio — 14-10-67	Agosto — 14-10-67	Sept. — 17-11-67	Octubre — 5-1-68	Nov. — 4-3-68	Dic. — 4-3-68 16-3-68
Alava	137,9	138,5	138,9	138,9	138,9	138,9	138,9	138,9	138,9	141,2	141,9	141,9
Albacete	137,2	137,2	138,2	137,1	137,0	137,0	137,0	136,8	136,8	143,0	142,5	142,5
Alicante	156,3	156,3	156,3	156,3	156,3	156,3	156,0	156,0	156,0	156,8	157,6	157,6
Almería	156,0	156,0	155,9	155,9	156,1	155,6	154,9	154,9	156,0	164,3	165,4	165,4
Ávila	148,4	148,3	148,6	148,9	149,6	149,6	149,6	149,5	149,6	156,7	162,4	162,4
Badajoz	154,0	153,9	154,0	153,6	153,6	153,9	155,0	154,9	154,9	166,6	166,9	166,9
Baleares	143,5	143,6	144,5	144,5	153,5	153,5	156,4	158,3	159,6	160,4	160,4	160,4
Barcelona	146,5	146,3	147,0	147,5	148,9	150,7	152,1	153,7	155,1	157,8	166,8	166,8
Burgos	153,0	154,1	154,3	154,3	154,3	154,4	154,8	155,2	155,8	159,3	160,2	160,2
Caceres	156,5	155,3	155,1	154,7	155,8	156,5	156,5	156,5	157,7	164,3	166,5	166,5
Cádiz	152,8	152,5	153,1	152,4	153,5	154,5	154,4	154,2	154,2	162,0	162,9	162,9
Castellón	144,3	144,6	144,8	144,6	144,5	145,2	145,4	145,9	145,4	149,4	149,7	149,7
Ciudad Real	154,6	155,0	155,2	155,7	155,2	154,4	155,2	155,2	155,2	166,5	168,5	168,5
Córdoba	149,7	149,7	149,7	149,7	149,7	149,7	149,7	149,7	149,7	163,4	163,4	163,4
Coruña	153,9	155,0	155,1	155,1	156,0	156,0	161,6	166,0	170,9	174,0	174,0	174,0
Cuenca	149,0	149,0	150,4	151,6	152,6	152,7	154,2	155,2	155,2	167,7	169,1	169,1
Gerona	147,1	147,9	147,9	147,9	149,1	149,8	150,3	150,4	150,4	150,4	151,5	151,5
Granada	145,0	145,1	144,9	145,1	145,0	145,7	145,3	145,1	145,1	151,9	155,2	159,2
Guadalajara	147,5	149,9	151,5	152,5	152,6	153,6	153,7	153,7	153,7	157,7	157,7	157,7
Guipúzcoa	154,5	154,8	153,5	153,5	153,8	153,4	154,1	153,4	154,6	158,5	158,7	159,9
Huelva	161,9	162,4	161,4	161,8	160,7	159,7	159,6	159,4	160,6	171,4	172,0	172,0
Huesca	145,1	149,1	151,9	153,8	155,8	157,1	157,8	157,8	157,8	161,8	161,8	161,8
Jaén	153,7	153,3	153,6	153,6	153,6	153,6	152,6	151,6	151,5	160,6	165,2	165,2
León	172,1	172,2	172,4	172,4	173,0	172,4	173,4	173,5	173,0	179,7	178,8	178,8
Lérida	139,5	139,5	140,7	141,5	142,6	143,9	144,8	144,8	145,1	151,0	153,3	153,3
Logroño	147,3	147,1	147,8	148,6	147,9	149,0	149,1	149,1	149,1	157,2	171,5	171,5
Lugo	160,6	160,7	160,7	160,7	161,4	161,4	161,4	161,4	161,3	167,3	167,6	167,6
Madrid	151,3	152,9	154,1	155,8	155,8	156,6	157,6	157,7	158,5	160,6	161,1	161,1
Málaga	138,1	139,3	141,4	142,9	144,2	142,8	142,7	142,5	141,8	145,0	153,1	153,1
Merica	166,8	167,2	167,3	167,2	167,2	167,1	167,1	167,3	166,2	173,1	177,1	177,1
Navarra	178,5	179,3	180,8	181,3	181,3	181,3	182,1	183,6	184,6	185,1	185,9	185,9
Orense	147,6	147,6	146,7	147,2	148,3	148,6	150,1	151,5	152,2	156,3	159,7	159,7
Oviedo	151,4	151,5	151,5	152,3	152,3	152,3	153,1	153,4	154,9	156,5	158,3	158,3
Palencia	154,7	154,7	154,7	156,0	156,8	157,5	157,5	157,5	157,5	161,0	161,0	161,0
Palmas (Las)	152,5	152,8	153,2	154,6	154,8	155,8	155,8	156,1	157,0	161,3	163,1	163,1
Pontevedra	182,8	183,6	184,9	186,0	186,5	186,5	187,0	187,0	187,5	188,2	187,8	187,8
Salamanca	159,2	159,0	159,0	159,0	159,0	158,4	159,4	160,4	160,6	173,8	176,3	176,3
Santa Cruz	140,7	140,0	140,4	140,0	140,1	139,9	140,0	140,1	140,0	147,5	149,4	149,4
Santander	148,8	149,0	148,8	149,7	149,7	149,1	150,8	152,0	152,3	156,2	155,6	155,6
Segovia	151,3	150,8	152,0	152,3	152,3	152,2	152,9	153,1	153,2	160,7	162,4	162,4
Sevilla	149,7	154,0	154,0	154,6	154,6	154,8	154,6	154,5	154,0	158,1	157,1	157,1
Soria	155,0	155,5	155,5	155,7	157,2	158,2	162,1	162,1	162,6	168,7	168,6	168,6
Tarragona	139,6	140,0	139,1	140,1	139,3	139,5	139,5	139,5	139,7	142,4	145,2	145,2
Teruel	151,7	151,7	152,2	152,2	153,2	153,8	153,8	155,3	156,3	161,3	160,2	160,2
Toledo	158,9	159,3	159,8	159,6	161,1	160,9	161,1	160,1	160,7	169,6	171,8	171,8
Valencia	148,6	149,8	148,7	148,5	148,8	149,4	152,0	153,7	152,6	157,1	160,0	160,0
Valladolid	160,4	160,9	159,6	160,8	161,8	161,9	162,6	162,6	163,6	165,1	167,6	167,6
Vizcaya	171,9	173,0	172,5	173,2	174,8	176,6	178,1	182,6	183,7	190,8	191,7	191,7
Zamora	156,1	155,8	156,9	157,1	158,2	158,2	158,1	158,6	158,5	165,1	165,6	165,6
Zaragoza	163,2	163,7	163,7	164,8	166,6	169,1	170,8	171,9	170,7	174,9	175,0	175,0

MATERIALES (1967)

Publicado en el «B. O.»		Enero 11-4-67 28-4-67	Febrero — 24-4-67	Marzo — 5-6-67	Abril — 17-6-67	Mayo — 20-7-67	Junio — 29-8-67	Julio — 14-10-67	Agosto — 14-10-67	Sept. — 17-11-67	Octubre — 5-1-68	Nov. — 1-3-68	Dic. — 4-3-68 16-3-68
Península y Baleares	Acero	102,0	102,1	102,1	102,1	102,1	102,1	102,1	102,1	102,1	102,1	102,1	102,1
	Aluminio	96,1	96,1	96,1	98,1	98,1	98,1	98,1	98,1	98,1	98,1	98,1	98,1
	Cemento	106,6	106,6	106,7	106,7	106,7	106,7	106,7	106,6	106,5	106,5	106,6	106,6
	Cerámicos	100,5	100,8	102,1	102,1	102,3	102,4	102,0	101,9	102,3	102,6	102,7	102,5
	Cobre	182,0	178,4	161,4	149,5	161,3	152,5	150,6	152,3	155,9	166,4	195,1	208,8
	Energía	104,6	104,6	104,6	104,6	104,6	104,6	104,6	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0
	Ligantes	103,8	105,4	105,6	105,6	105,6	105,6	105,6	105,6	105,6	105,6	105,6	105,6
	Madera	114,8	115,1	115,3	115,5	115,4	114,9	114,6	114,6	115,2	115,0	115,3	115,1
Isl. Canarias	Acero	96,1	96,3	96,4	95,6	96,0	96,0	95,5	96,2	95,7	95,7	95,9	96,8
	Cemento	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6
	Cerámicos	119,2	119,2	119,1	119,1	119,1	119,1	119,1	119,1	122,6	125,1	127,5	127,6
	Energía	100,9	100,9	100,9	101,0	101,0	101,0	102,3	102,3	102,3	102,3	102,3	102,3
	Madera	109,3	109,3	109,2	108,7	107,9	107,7	107,6	107,4	107,1	107,1	106,3	108,6

INDICES DE PRECIOS APLICABLES A LAS REVISIONES ACOGIDAS AL DECRETO-LEY 2/1964,

DE 4 DE FEBRERO

AÑO 1968

MANO DE OBRA

PROVINCIAS Publicado en el a.B. O.º	Enero — 26-4-68	Febrero — 26-6-68	Marzo — 26-8-68	Abril — 5-9-68	Mayo — 5-9-68 12-9-68	Junio — 2-11-68 12-11-68	Julio — 14-2-69	Agosto — 14-2-69 1-3-69 7-3-69	Sept. — 14-3-69 1-3-69 7-3-69	Oct. — 8-3-69	Nov. — 8-3-69	Dic. — 8-5-69
Alava	140,4	140,4	140,4	140,4	140,4	140,7	145,6	145,6	145,6	146,8	146,8	146,8
Albacete	142,5	142,5	142,5	142,5	142,5	142,5	147,4	147,4	147,4	147,4	147,4	147,4
Alicante	156,3	156,3	156,3	156,4	156,4	156,4	162,4	162,4	162,4	162,6	162,6	162,2
Almería	163,9	163,9	163,9	163,9	163,3	163,4	169,9	169,9	169,9	168,1	168,1	168,1
Avila	168,3	168,3	168,3	168,3	168,3	168,3	173,9	173,9	173,9	173,9	173,9	173,9
Badajoz	165,2	164,2	165,2	164,1	164,1	163,6	169,6	169,6	169,6	173,0	173,0	173,0
Baleares	157,8	155,2	155,4	155,4	155,4	156,5	161,7	161,7	161,7	161,9	161,9	161,9
Barcelona	165,5	165,8	164,0	162,8	162,7	162,7	167,9	168,2	168,2	168,3	168,3	168,3
Burgos	158,2	158,5	157,4	157,2	156,7	156,7	161,8	161,9	161,9	162,0	162,0	162,2
Cáceres	166,5	166,5	166,5	166,5	166,5	166,5	172,4	172,4	172,4	172,4	172,4	172,4
Cádiz	162,9	162,9	162,9	162,9	162,9	162,9	168,2	168,2	168,2	168,2	168,2	168,2
Castellón	148,6	149,7	149,7	149,7	149,7	149,7	154,7	154,7	154,7	154,7	154,7	154,7
Ciudad Real	167,6	167,5	167,1	167,8	167,8	167,9	173,4	173,4	173,2	173,2	173,5	173,6
Córdoba	161,1	161,1	161,1	161,1	161,1	161,1	166,9	166,9	167,0	166,9	166,9	166,9
Coruña	174,0	175,4	175,4	181,0	181,9	182,2	187,6	187,6	187,6	187,6	187,6	187,6
Cuenca	166,6	166,6	166,6	166,6	166,6	166,6	173,3	173,4	173,4	173,7	173,7	173,7
Gerona	150,2	150,2	150,7	150,2	150,8	150,8	156,0	156,0	156,0	156,7	156,7	156,7
Granada	156,5	157,8	158,0	157,8	157,8	157,8	163,4	163,4	163,4	163,6	163,6	163,6
Guadalajara	157,7	157,7	157,7	157,7	157,7	157,7	163,3	163,3	163,3	163,3	163,3	163,3
Guipuzcoa	159,9	159,9	159,9	159,9	159,9	159,9	164,4	164,4	164,4	164,4	164,4	164,4
Huelva	170,2	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	177,7	177,7	177,7	177,7	177,7	177,7
Huesca	159,3	159,3	159,3	159,3	159,3	159,3	166,0	166,0	166,0	166,2	166,6	166,6
Jaén	165,2	165,2	162,5	165,2	165,2	165,2	171,1	171,1	171,1	171,1	171,1	171,1
León	176,7	176,7	176,7	176,7	176,7	176,7	183,1	183,3	183,3	183,5	183,8	185,4
Lérida	150,9	150,9	151,1	150,9	150,9	150,9	158,5	158,5	158,5	158,5	158,5	158,5
Logroño	171,2	171,2	171,2	171,2	171,2	171,2	177,0	177,0	177,0	177,2	177,2	177,2
Lugo	167,6	167,6	167,6	167,6	167,6	167,6	173,6	173,6	173,6	173,6	173,6	173,6
Madrid	156,5	158,1	158,8	159,1	159,0	159,0	163,3	163,3	163,0	163,7	163,3	163,2
Málaga	153,1	153,1	153,1	153,1	153,1	153,1	158,2	158,2	158,2	158,2	158,2	158,2
Murcia	181,8	181,8	188,2	187,4	187,4	187,4	193,8	194,2	194,2	194,2	194,2	194,2
Navarra	182,9	182,9	182,9	182,9	182,9	182,9	188,3	188,3	188,3	188,5	188,5	188,8
Orense	159,2	159,2	159,2	158,7	158,7	158,8	164,6	164,6	164,6	165,4	165,4	165,5
Oviedo	157,6	157,2	158,3	161,1	162,2	162,8	171,0	170,3	170,3	169,4	168,8	168,4
Palencia	158,0	158,0	159,8	160,9	161,0	161,0	166,8	166,8	166,8	166,8	166,8	166,8
Palmas (Las)	160,1	160,1	160,6	161,8	162,2	162,3	168,7	168,7	168,7	168,7	168,7	168,7
Pontevedra	187,8	187,8	187,8	187,8	187,8	187,8	194,0	194,0	194,0	194,0	194,0	194,0
Salamanca	173,9	174,5	174,6	174,5	174,5	174,5	182,9	182,9	182,9	182,9	182,9	182,9
Santa Cruz	147,4	147,2	148,3	149,0	149,4	149,1	154,4	155,1	155,1	155,1	155,1	155,1
Santander	154,5	151,1	151,5	151,7	151,8	151,8	156,8	156,8	156,8	157,0	157,0	158,1
Segovia	160,1	160,1	160,8	161,6	162,0	162,0	167,8	167,8	167,8	168,2	168,2	168,2
Sevilla	157,1	157,1	157,1	157,1	157,1	157,1	162,6	162,6	162,6	162,6	162,6	162,6
Soria	168,6	168,6	168,6	168,6	168,6	168,6	174,4	174,4	174,4	174,4	174,4	174,4
Tarragona	143,0	143,0	143,0	142,8	142,8	142,8	147,7	147,7	147,7	147,8	147,8	147,8
Teruel	157,8	158,4	158,4	158,4	158,0	158,4	164,1	164,3	164,6	164,8	164,8	165,0
Toledo	169,5	169,5	169,5	169,5	170,1	170,1	176,4	176,4	176,4	176,6	176,6	176,6
Valencia	160,0	160,0	160,0	160,0	160,0	160,0	165,4	165,4	165,4	165,4	165,4	165,4
Valladolid	165,0	164,8	164,8	164,8	165,1	165,1	170,0	170,1	170,0	171,8	171,7	172,8
Vizcaya	188,3	188,8	189,6	189,6	190,3	190,3	196,0	196,9	196,9	197,1	197,1	197,1
Zamora	170,0	170,0	170,0	169,5	169,6	170,0	175,7	175,7	175,7	175,7	175,7	175,7
Zaragoza	173,0	172,9	172,4	172,4	172,4	172,4	172,7	173,2	173,4	173,6	174,8	175,1

MATERIALES (1968)

PROVINCIAS Publicado en el «B. O.»		Enero — 24-1-68	Febrero — 24-2-68	Marzo — 24-3-68	Abril — 24-4-68	Mayo — 24-5-68 12-5-68	Junio — 2-11-68 12-11-68	Julio — 14-2-68	Agosto — 14-3-68	Sept. — 14-3-68	Oct. — 2-4-68	Nov. — 2-5-68	Dic. — 2-5-68
Península y Baleares	Acero	102,1	102,1	102,1	102,1	102,1	102,1	102,1	102,1	102,1	102,1	102,1	102,1
	Aluminio	98,1	103,5	103,5	103,5	103,5	103,5	103,5	103,5	103,5	103,5	103,5	103,5
	Cemento	106,6	106,6	106,4	106,3	106,3	106,2	106,2	106,2	106,2	106,2	106,2	106,2
	Cerámicos	102,4	101,9	101,3	101,2	100,9	100,7	100,5	100,5	100,4	100,3	100,6	100,7
	Cobre	208,5	244,6	249,6	203,0	184,6	189,9	177,7	181,5	192,2	191,0	193,2	206,6
	Energía	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0
	Ligantes	105,6	105,6	105,6	105,8	105,8	106,1	106,1	106,1	106,1	106,1	106,1	106,1
	Madera	115,3	115,3	115,3	115,0	115,1	117,3	117,4	117,8	118,0	118,5	118,6	119,1
Islas Canarias	Acero	96,8	96,8	96,8	96,8	96,8	96,0	100,0	99,8	99,7	99,7	99,7	99,9
	Cemento	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6
	Cerámicos	127,6	127,6	127,6	127,6	127,6	130,3	133,3	133,3	133,3	133,4	132,9	127,9
	Energía	102,3	102,3	102,3	102,9	102,9	104,5	104,5	104,5	104,5	104,5	104,5	104,5
	Madera	108,6	108,5	108,5	108,6	108,6	109,1	109,2	109,2	108,7	109,0	109,1	109,2

ASO 1969

PROVINCIAS Publicado en el «B. O.»	Enero — 23-1-80	Febrero — 23-2-80	Marzo — 23-3-80	Abril — 2-12-80	Mayo — 2-12-80	Junio — 2-12-80	Julio — 2-12-80	Agosto — 2-12-80	Sept. — 19-6-70	Oct. — 19-6-70	Nov. — 19-6-70	Dic. — 19-6-70
Alava	146,9	146,9	146,9	147,9	150,6	153,1	155,7	155,7	156,7	158,7	160,5	161,2
Albacete	157,7	160,5	163,9	166,2	164,7	165,0	165,4	167,0	166,9	167,4	167,8	168,2
Alicante	167,9	167,9	167,9	168,9	170,2	171,6	173,0	173,0	174,6	177,1	179,2	179,4
Almería	176,0	176,0	176,5	176,5	176,5	176,5	176,5	175,6	175,4	175,4	175,4	178,0
Avila	174,6	174,6	174,6	175,6	176,6	177,5	178,6	181,8	182,5	182,5	185,1	185,1
Badajoz	175,8	175,8	175,8	175,8	177,6	177,8	178,6	178,6	178,6	178,7	178,7	178,7
Baleares	165,6	165,6	166,0	166,7	165,4	166,6	166,6	167,0	167,0	167,0	167,0	167,3
Barcelona	172,9	172,9	172,9	174,1	177,4	178,4	178,4	178,4	178,8	181,4	183,4	183,4
Burgos	168,5	168,5	168,5	169,3	169,0	169,5	170,7	170,6	170,5	170,6	171,9	172,0
Cáceres	176,8	176,8	176,8	177,8	178,7	179,8	180,8	181,8	182,8	183,7	183,7	183,7
Cádiz	170,4	170,4	170,4	174,1	177,6	178,1	179,0	179,4	181,1	180,3	180,3	181,3
Castellón	155,5	155,5	155,5	155,9	157,1	158,7	160,3	160,5	159,9	160,0	159,9	160,4
Ciudad Real	178,9	178,9	178,9	178,4	180,4	181,5	182,5	183,5	184,5	186,5	186,7	186,6
Córdoba	174,9	174,9	174,9	176,5	177,1	177,2	177,2	177,2	177,2	176,9	177,2	177,8
Coruña	187,5	187,5	187,5	188,5	189,5	190,5	190,5	190,5	190,5	190,5	195,8	195,8
Cuenca	178,4	178,4	178,4	180,1	181,3	182,3	184,6	184,6	185,6	187,6	188,9	188,9
Gerona	157,1	157,1	157,1	158,1	161,3	162,9	164,6	165,6	166,0	167,6	167,6	167,6
Granada	167,5	167,5	167,5	169,1	170,1	171,1	172,1	173,6	174,7	175,2	175,2	175,2
Guadalajara	164,6	164,6	164,6	165,6	166,6	167,3	167,3	167,3	167,3	167,3	167,3	167,3
Guipúzcoa	164,2	164,2	164,2	165,1	166,8	169,2	170,7	171,7	171,8	171,8	171,8	173,2
Huelva	182,7	182,7	182,7	185,1	185,5	187,3	187,5	187,8	187,9	186,1	190,9	191,3
Huesca	168,2	168,2	168,2	169,2	170,2	171,8	171,8	171,8	171,8	172,9	171,8	171,8
Jaén	179,3	179,3	179,3	181,5	182,2	182,2	182,2	182,2	183,2	183,8	183,8	183,8
León	187,1	187,1	187,1	187,7	188,9	190,3	193,5	193,7	193,8	193,4	193,8	193,4
Lérida	158,9	158,9	158,9	159,9	160,9	161,6	161,6	161,6	161,6	161,6	161,7	161,7
Logroño	177,6	177,6	177,6	178,6	179,6	180,0	180,0	180,0	182,9	183,8	183,8	183,8
Lugo	177,1	177,1	177,1	178,1	179,1	180,1	181,1	182,1	183,1	184,0	184,0	185,0
Madrid	165,9	165,9	165,9	168,0	168,7	168,8	170,2	170,1	170,0	170,1	172,1	171,6
Málaga	160,6	160,6	160,6	162,6	165,7	166,9	169,9	169,9	169,8	174,3	177,5	180,3
Murcia	195,3	195,3	195,3	199,4	199,6	199,5	204,4	207,0	208,2	207,7	209,3	209,2
Navarra	191,7	191,7	191,7	192,7	193,7	194,7	195,7	196,7	197,5	196,9	196,9	196,9
Orense	167,2	167,2	167,2	168,2	169,3	170,3	171,3	171,9	171,9	171,9	172,3	172,8
Oviedo	168,7	168,7	168,7	169,7	174,8	175,9	177,0	178,4	179,6	182,4	182,4	182,4
Palencia	169,5	169,5	169,5	168,3	172,0	178,8	177,8	178,8	176,9	178,9	183,1	183,8
Palmas (Las)	170,5	170,5	170,5	174,9	177,9	176,4	178,2	178,4	178,2	178,2	179,5	179,4
Pontevedra	196,3	196,3	196,3	197,3	198,5	199,3	200,9	201,1	201,1	201,1	202,6	201,1
Salamanca	188,5	188,5	188,5	189,5	191,4	191,7	192,6	192,8	192,8	192,8	192,8	192,8
Santa Cruz	157,8	157,8	157,8	158,6	158,4	159,4	160,4	162,2	164,5	167,1	168,5	168,5
Santander	161,7	161,7	161,7	163,3	163,7	164,0	164,7	164,7	164,7	164,7	164,7	166,1
Segovia	171,3	171,3	171,3	175,0	176,8	177,8	178,8	178,8	179,8	182,0	182,0	182,8
Sevilla	165,9	165,9	165,9	169,3	167,9	170,6	173,5	173,5	184,8	189,2	188,2	189,1
Soria	177,1	177,1	177,1	178,1	179,4	180,5	181,5	182,5	183,3	183,3	183,3	183,3
Tarragona	151,2	151,2	151,2	152,2	153,2	154,0	153,9	153,9	154,3	155,1	155,9	158,3
Teruel	168,3	168,3	168,3	169,3	170,3	171,3	172,3	174,3	177,1	177,1	179,6	179,6
Toledo	179,9	179,9	179,9	179,6	180,6	181,6	183,1	184,5	185,8	187,1	187,9	188,4
Valencia	167,4	167,4	167,4	169,9	171,4	172,4	175,6	175,6	179,4	179,4	179,3	179,2
Valladolid	174,5	174,5	174,5	175,5	177,7	178,7	179,5	179,6	179,4	178,9	180,3	180,0
Vizcaya	197,3	197,3	197,3	198,3	199,3	201,9	203,8	204,1	206,8	209,4	210,3	211,6
Zamora	178,1	178,1	178,1	179,5	179,3	180,2	180,6	182,7	182,7	182,7	182,3	182,7
Zaragoza	179,3	178,1	177,6	177,6	179,6	179,6	179,6	179,6	179,6	179,6	179,6	180,5

MATERIALES (1969)

Publicado en el «B. O.»		Enero — 23-8-69	Febrero — 23-8-69	Marzo — 23-8-69	Abril — 2-12-69	Mayo — 2-12-69	Junio — 2-12-69	Julio — 2-12-69	Agosto — 2-12-69	Sept. — 19-6-70	Oct. — 19-6-70	Nov. — 11-6-70	Dic. — 25-9-70
Península y Baleares	Acero	102,9	103,2	103,3	103,3	103,3	103,3	114,8	114,8	116,7	118,7	120,6	120,6
	Aluminio	103,5	103,5	103,5	103,5	103,5	103,5	103,5	103,5	104,4	109,2	109,2	109,2
	Cemento	106,3	106,1	106,1	106,1	106,1	106,1	106,1	106,2	106,2	106,2	106,2	106,2
	Cerámicos	100,6	100,6	100,6	100,7	100,7	100,4	100,5	100,5	100,7	100,9	101,2	101,4
	Cobre	209,3	208,9	208,6	223,1	225,1	236,8	232,1	255,3	249,9	247,1	259,0	260,3
	Energía	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	110,5	110,5	110,5	110,5
	Ligantes	106,1	106,6	106,6	107,2	107,3	106,9	108,1	107,8	107,8	107,8	107,8	107,8
	Madera	119,4	119,7	121,0	122,8	123,2	123,4	123,6	124,2	124,5	124,9	125,4	125,8
Islas Canarias	Acero	100,1	100,7	100,7	101,2	103,5	104,0	105,8	105,9	123,6	126,1	147,7	147,9
	Cemento	101,6	101,6	101,6	104,8	104,8	107,5	109,7	109,7	109,7	109,7	109,7	109,7
	Cerámicos	127,9	132,9	132,9	132,9	132,9	132,9	132,8	132,8	132,8	144,3	144,3	144,3
	Energía	105,1	105,1	105,1	105,1	105,1	105,1	105,1	105,1	107,9	107,9	107,9	107,9
	Madera	109,8	109,9	110,6	111,8	112,9	112,7	113,2	113,9	114,5	114,0	116,4	116,2

INDICES DE PRECIOS APLICABLES A LAS REVISIONES ACOGIDAS AL DECRETO-LEY 2/1964,
DE 4 DE FEBRERO

AÑO 1970

MANO DE OBRA

PROVINCIA Publicado en el «B. O.»	Enero — 25-9-70	Febrero — 25-9-70	Marzo — 25-9-70	Abril — 20-10-70	Mayo — 20-10-70	Junio — 20-10-70	Julio — 16-1-71	Agosto — 16-1-71	Sept. — 15-2-71	Oct. — 10-5-71	Nov. — 10-5-71	Dic. — 10-5-71
Alava	161,2	161,2	162,1	162,9	163,7	164,7	172,9	172,9	172,9	185,0	186,5	188,6
Albacete	168,3	168,8	169,3	169,8	169,7	169,8	177,6	177,4	177,6	198,0	200,6	203,3
Alicante	179,3	180,5	181,7	189,1	189,1	189,1	197,8	197,8	197,8	220,2	222,2	224,0
Almería	179,4	183,9	183,9	192,4	192,4	196,1	211,5	211,6	213,4	234,9	236,9	239,2
Ávila	184,6	185,1	185,1	190,7	190,7	191,9	201,5	201,5	201,5	222,1	225,3	227,9
Badajoz	178,7	178,7	178,7	200,4	202,0	203,0	212,5	212,9	212,5	235,6	236,2	237,6
Baleares	168,6	170,7	172,3	175,5	175,5	175,5	183,3	183,3	184,9	199,7	201,5	203,3
Barcelona	184,2	184,3	184,3	199,8	200,0	200,0	206,0	207,3	222,4	246,6	248,4	250,2
Burgos	172,1	172,1	173,2	185,0	186,3	187,4	195,5	195,6	195,8	214,3	215,7	216,9
Cáceres	183,7	183,7	184,9	204,1	204,5	204,5	210,0	210,0	210,0	233,4	235,2	237,1
Cádiz	182,5	181,1	182,2	195,0	195,3	197,7	206,0	205,9	206,2	227,8	230,7	230,1
Castellón	162,1	163,0	163,6	171,1	173,1	175,0	181,0	181,0	181,3	199,2	201,4	203,2
Ciudad Real	186,7	186,8	187,4	203,6	204,6	205,4	211,0	212,7	214,2	236,1	236,8	238,5
Córdoba	178,7	179,0	178,3	200,2	200,2	201,0	210,1	209,6	209,6	228,9	231,5	233,3
Coruña	195,8	195,8	195,8	205,9	205,9	205,9	214,2	220,2	221,5	244,4	246,2	248,0
Cuenca	188,9	188,9	188,9	210,6	210,6	210,6	214,8	214,8	214,8	235,5	237,3	239,1
Girona	167,6	169,4	170,7	179,3	179,5	179,5	188,3	188,3	190,0	206,6	208,4	210,2
Granada	175,2	185,2	175,5	183,3	183,3	183,3	192,0	224,5	231,4	253,3	255,3	257,1
Guadalajara	167,3	167,3	167,3	177,9	177,9	177,9	185,8	185,8	185,6	204,0	207,3	210,1
Guipúzcoa	173,2	174,6	175,8	179,6	180,0	181,0	190,4	191,0	192,8	212,1	213,8	215,6
Huelva	193,0	194,0	194,3	209,5	209,2	208,0	214,2	220,6	221,1	241,0	244,1	245,5
Huesca	173,6	174,8	175,2	179,3	179,3	179,3	188,2	188,2	189,2	204,2	205,8	207,6
Jaén	183,8	183,8	183,8	205,6	205,6	205,6	217,0	217,0	218,4	238,9	240,8	242,6
León	193,4	193,2	193,1	205,6	206,9	207,1	216,5	216,5	217,0	246,3	251,8	250,5
Lérida	161,7	162,3	162,3	163,5	164,6	166,1	174,9	174,9	174,9	191,1	194,5	197,4
Logroño	189,9	190,8	191,3	195,8	196,9	198,4	208,9	209,4	209,9	228,8	230,0	233,6
Lugo	185,0	185,0	185,0	194,1	194,1	194,3	203,7	203,7	203,7	222,9	224,7	227,5
Madrid	171,7	171,7	171,6	175,5	175,5	175,7	184,6	186,5	187,9	212,9	216,0	218,2
Málaga	181,4	181,0	180,7	189,2	190,7	192,1	196,1	200,7	200,8	223,3	225,0	226,6
Murcia	209,2	209,2	209,0	211,8	211,8	211,8	222,2	223,1	223,0	244,1	247,1	250,1
Navarra	196,9	196,9	196,9	200,7	200,7	200,7	209,0	209,0	209,8	227,5	228,8	231,7
Orense	172,8	172,8	172,8	182,1	182,4	182,4	192,0	193,6	195,8	229,0	230,8	233,8
Oviedo	182,5	182,2	183,3	190,0	190,0	190,0	198,4	198,4	199,3	214,6	216,6	218,0
Palencia	184,3	184,3	184,3	199,0	199,4	201,0	211,1	209,7	209,0	230,3	232,1	233,9
Palmas (Las)	180,7	182,2	183,2	195,4	196,7	197,4	205,6	205,6	206,9	227,9	229,7	231,5
Pontevedra	201,1	204,4	204,5	214,2	214,2	214,2	223,8	223,8	223,8	248,7	252,3	254,1
Salamanca	192,8	193,3	193,2	211,5	212,6	212,8	217,0	217,0	217,0	242,8	244,6	246,4
Santa Cruz	168,0	169,3	170,5	181,4	181,4	182,9	193,7	194,4	195,1	210,4	218,0	219,6
Santander	166,1	166,1	167,2	178,5	178,5	178,4	186,3	186,3	186,3	209,9	211,7	213,5
Segovia	183,2	184,0	184,0	198,2	198,2	198,2	202,0	202,0	202,7	221,6	224,2	226,0
Sevilla	189,2	190,3	191,6	201,4	202,4	203,7	213,4	234,3	234,3	259,1	259,6	260,1
Soria	184,2	184,2	184,2	199,2	199,2	199,2	208,3	208,3	208,3	229,3	231,1	232,9
Tarragona	160,5	162,0	162,9	172,3	173,4	173,7	181,6	199,6	199,6	217,1	218,8	220,7
Teruel	179,6	179,6	179,6	187,0	187,9	187,9	196,7	196,7	196,7	215,9	219,2	222,7
Toledo	188,4	188,4	188,7	203,5	203,8	203,5	212,5	212,7	212,4	232,9	235,7	237,7
Valencia	178,0	178,2	179,2	188,4	188,4	187,4	198,9	198,9	198,9	216,8	218,6	219,1
Valladolid	180,0	180,1	179,0	189,3	188,9	190,0	199,0	198,8	198,6	215,3	217,8	221,0
Vizcaya	211,8	211,8	212,2	215,6	215,6	215,6	226,2	227,0	227,5	254,2	256,7	259,8
Zamora	182,3	182,7	182,3	199,3	199,3	199,3	207,2	207,6	208,1	226,2	228,0	229,6
Zaragoza	180,5	181,4	181,4	186,9	186,9	187,2	195,8	195,8	200,2	221,1	223,8	228,4

MATERIALES (1970)

Publicado en el «B. O.»		Enero — 25-9-70	Febrero — 25-9-70	Marzo — 25-9-70	Abril — 20-10-70	Mayo — 20-10-70	Junio — 20-10-70	Julio — 16-1-71	Agosto — 16-1-71	Sept. — 15-2-71	Oct. — 10-5-71	Nov. — 10-5-71	Dic. — 10-5-71
Península y Baleares	Acero	122,7	122,7	122,7	129,8	129,8	129,8	129,5	129,5	129,5	129,5	129,5	129,5
	Aluminio	109,2	109,2	109,2	109,2	109,2	109,2	109,2	109,2	109,2	109,2	109,2	109,2
	Cemento	106,6	106,3	106,3	106,6	106,3	113,4	114,7	114,9	115,0	115,0	115,0	115,0
	Cerámicos	102,0	102,3	102,5	102,7	103,1	104,9	104,7	104,8	105,6	105,4	105,4	105,5
	Cobre	254,5	260,9	275,2	273,3	251,9	230,7	216,4	202,2	199,0	183,6	178,3	171,9
	Energía	113,1	113,1	113,1	113,1	113,9	113,9	113,9	113,9	113,9	113,9	113,9	113,9
	Ligantes	106,2	106,1	106,3	106,6	107,8	107,8	107,8	108,1	108,3	108,3	108,5	108,8
	Madera	126,5	127,1	128,2	128,8	129,0	129,4	129,8	130,2	130,6	131,4	132,5	132,9
Islas Canarias	Acero	150,8	152,7	156,2	157,9	158,4	157,9	163,1	162,2	162,4	161,7	161,7	160,8
	Cemento	109,7	109,7	109,7	109,7	109,7	112,5	112,7	114,9	114,9	114,9	114,9	114,9
	Cerámicos	149,2	149,2	152,0	152,8	152,9	152,8	154,9	154,9	155,1	155,1	155,2	155,3
	Energía	109,3	110,2	110,2	110,2	110,2	110,2	110,2	110,2	110,2	110,2	110,2	110,2
	Madera	118,9	119,0	119,0	120,0	123,2	123,8	124,6	125,8	125,6	128,5	129,3	129,3

**INDICES DE PRECIOS APLICABLES A LAS REVISIONES ACOGIDAS AL DECRETO-LEY 2/1964,
DE 4 DE FEBRERO**

AÑO 1971

MANO DE OBRA

PROVINCIAS Publicado en el "B.O."	Enero — 13-8-71	Febrero — 13-8-71	Marzo — 13-8-71	Abril — 30-10-71	Mayo — 26-11-71	Junio — 26-11-71	Julio — 31-12-71	Agosto — 31-12-71	Sept. — 31-12-71	Oct. — 8-3-72	Nov. — 8-3-72	Dic. — 8-3-72
Alava	189	189	189	199	200	200	200	200	200	200	200	203
Albacete	206	208	210	225	225	226	225	225	225	225	225	227
Alicante	224	224	224	248	249	249	249	249	249	250	251	251
Almería	239	239	245	271	272	272	273	273	273	274	276	276
Ávila	229	229	229	245	245	245	245	245	245	245	245	245
Badajoz	237	237	237	269	269	269	269	269	269	269	269	269
Baleares	203	203	208	218	224	227	227	227	227	228	228	229
Barcelona	250	252	252	265	266	266	267	271	271	271	271	271
Burgos	215	215	215	234	234	234	234	234	234	234	234	234
Cáceres	240	240	240	256	256	257	257	256	256	259	259	258
Cádiz	233	233	233	246	245	248	247	248	248	248	251	251
Castellón	204	204	204	224	223	224	226	225	225	226	225	226
Ciudad Real	239	239	239	263	263	263	265	264	267	267	267	267
Córdoba	233	233	233	262	276	276	274	274	276	284	285	284
Coruña	246	248	248	270	271	271	270	270	270	270	270	270
Cuenca	239	239	241	262	262	262	263	263	263	263	261	261
Gerona	213	213	213	224	223	224	224	226	226	226	226	226
Granada	257	257	257	269	270	269	270	270	270	271	273	274
Guadalajara	210	210	210	232	235	236	236	236	236	236	236	237
Guipúzcoa	216	217	217	230	230	234	231	231	231	231	232	234
Huelva	245	245	246	261	261	261	262	264	264	271	271	271
Huesca	208	208	209	232	233	233	233	233	233	234	234	234
Jaén	243	243	243	273	273	273	274	274	279	279	279	279
León	250	251	250	263	263	262	262	262	262	262	262	264
Lérida	203	203	203	219	219	219	219	219	219	220	220	220
Logroño	235	235	235	251	251	251	251	251	251	251	252	252
Lugo	228	228	228	257	258	258	257	257	257	257	257	257
Madrid	218	218	218	231	231	232	232	233	233	232	232	232
Málaga	227	226	226	241	242	242	242	242	242	241	242	241
Murcia	253	253	253	276	276	276	276	277	277	277	276	276
Navarra	232	233	233	246	246	246	246	246	246	246	246	246
Orense	235	235	235	258	257	257	257	257	257	257	258	258
Oviedo	218	218	218	233	233	235	239	240	245	246	246	246
Palencia	234	234	234	264	266	267	267	267	267	269	269	270
Palmas (Las)	233	234	234	249	253	253	254	254	254	253	253	254
Pontevedra	254	256	256	281	281	281	281	281	281	281	281	281
Salamanca	246	246	246	277	278	278	277	277	277	277	280	280
Santa Cruz	221	222	222	239	243	243	243	243	243	244	243	243
Santander	213	215	215	229	230	230	231	232	232	232	232	232
Segovia	226	227	227	247	247	247	247	247	247	247	247	247
Sevilla	260	261	262	273	272	274	273	271	271	270	271	271
Soria	233	233	234	258	260	260	260	260	260	260	260	260
Tarragona	225	225	225	240	242	242	245	246	246	246	246	246
Teruel	224	224	224	239	242	244	244	244	244	244	244	244
Toledo	238	238	237	264	264	264	264	265	265	265	265	265
Valencia	218	219	219	240	246	247	246	247	247	247	246	246
Valladolid	223	223	224	240	238	238	238	239	239	240	242	242
Vizcaya	260	261	259	272	272	272	271	271	271	276	276	277
Zamora	231	231	231	250	252	252	252	252	252	252	252	251
Zaragoza	232	233	233	243	244	244	244	244	244	246	246	246

MATERIALES (1971)

Publicado en el "B.O."		Enero — 13-8-71	Febrero — 13-8-71	Marzo — 13-8-71	Abril — 30-10-71	Mayo — 26-11-71	Junio — 26-11-71	Julio — 31-12-71	Agosto — 31-12-71	Sept. — 11-12-71	Oct. — 8-3-72	Nov. — 8-3-72	Dic. — 8-3-72
Península y Baleares	Acero	129,5	129,5	129,5	129,5	129,5	129,5	129,5	129,5	129,5	129,5	129,5	129,5
	Aluminio	109,2	109,2	109,2	109,2	112,4	112,4	112,4	112,4	112,4	112,4	112,4	112,4
	Cemento	115,0	115,0	115,2	115,3	115,7	115,7	115,9	119,8	119,8	118,5	119,7	119,2
	Cerámicos	105,4	105,7	105,7	105,1	105,2	105,1	105,1	105,3	105,3	105,3	105,5	105,6
	Cobre	166,3	172,8	193,5	211,5	188,5	181,7	188,6	183,5	183,5	176,7	173,0	168,0
	Energía	116,8	116,8	120,2	120,2	120,2	120,2	120,2	120,2	120,2	120,2	120,2	120,2
	Ligantes	108,8	108,8	108,8	108,8	108,8	108,8	109,0	109,0	109,0	110,0	110,0	110,0
	Madera	133,3	133,4	133,6	133,5	133,9	134,3	134,4	134,2	134,2	134,3	134,4	134,6
Islas Canarias	Acero	158,3	158,3	158,7	153,3	151,9	151,5	151,5	153,2	153,2	154,2	153,9	153,9
	Cemento	114,9	114,9	114,9	114,9	114,9	114,9	114,9	114,9	114,9	117,4	117,4	118,8
	Cerámicos	155,3	155,3	155,3	157,6	157,6	162,9	164,0	164,9	166,0	168,7	168,7	175,6
	Energía	112,6	112,6	112,6	114,9	114,9	114,9	114,9	123,7	123,7	126,6	126,6	126,6
	Madera	129,7	130,0	131,0	131,4	131,7	132,0	131,7	131,7	131,7	132,0	131,4	132,8

INDICES DE PRECIOS APLICABLE A LAS REVISIONES ACOGIDAS AL DECRETO-LEY 2/1964

DE 4 DE FEBRERO

AÑO 1972

MANO DE OBRA

PROVINCIA Publicado en el «B. O.»	Enero — 17-4-72	Febrero — 7-7-72	Marzo — 7-7-72	Abril — 7-9-72	Mayo — 7-9-72	Junio — 30-10-72	Julio — 2-1-73	Agosto — 2-1-73	Sept. — 5-3-73	Oct. — 5-3-73	Nov. — 5-3-73	Dic. — 23-5-73
Alava	203	205	205	216	219	219	223	224	227	228	228	230
Albacete	227	226	226	226	226	244	247	248	248	248	248	248
Alicante	251	257	259	277	281	282	284	285	284	284	284	285
Almería	276	276	279	302	308	311	313	314	314	314	314	314
Avila	245	245	245	266	271	272	272	272	272	274	274	274
Badajoz	269	269	269	288	293	297	299	299	301	301	301	301
Balcares	229	229	229	238	240	240	244	245	245	246	248	249
Barcelona	273	273	273	285	288	291	297	298	306	310	312	312
Burgos	234	234	234	259	265	266	268	269	271	271	271	271
Cáceres	258	258	258	278	283	283	284	284	299	299	299	299
Cádiz	250	250	253	272	277	277	285	287	297	303	315	317
Castellón	226	226	226	244	249	251	253	254	254	254	256	256
Ciudad Real	267	268	267	289	294	294	299	300	302	302	302	302
Córdoba	285	284	284	301	305	305	331	338	338	338	338	340
Coruña	271	271	271	292	297	301	303	304	304	304	304	304
Cuenca	261	261	262	281	286	294	296	297	297	297	297	298
Gerona	226	227	227	235	237	244	251	253	255	256	256	256
Granada	274	274	274	274	274	302	305	305	306	306	306	306
Guadalajara	237	237	238	252	256	256	262	263	263	264	264	265
Guipúzcoa	236	242	242	252	254	253	259	260	260	260	263	265
Huelva	272	271	271	286	290	291	293	293	294	294	294	296
Huesca	234	233	233	252	264	268	273	274	275	278	278	278
Jaén	279	279	279	309	316	315	317	317	317	317	317	317
León	264	264	263	288	294	294	294	294	294	294	294	294
Lérida	220	220	222	234	237	239	245	246	246	246	246	251
Logroño	252	252	252	266	270	273	275	276	276	276	276	276
Lugo	257	257	257	281	287	287	289	290	290	290	290	290
Madrid	232	235	236	260	266	267	275	277	278	279	279	280
Málaga	241	242	242	242	242	266	273	275	275	275	275	275
Murcia	277	278	278	300	306	307	309	310	314	314	314	314
Navarra	246	246	246	256	258	258	265	267	269	275	275	275
Orense	258	258	260	281	286	285	287	288	289	289	289	291
Oviedo	247	247	247	265	270	271	276	277	278	278	278	278
Palencia	270	272	272	299	306	306	309	310	310	310	310	310
Palmas (Las)	255	256	257	278	283	283	287	288	287	289	289	291
Pontevedra	281	282	288	307	312	312	314	315	315	315	317	320
Salamanca	280	280	280	301	306	306	307	307	308	309	309	318
Santa Cruz	243	243	243	257	260	261	265	266	266	268	269	271
Santander	232	232	234	254	259	259	262	263	263	263	265	265
Segovia	247	246	246	268	274	274	276	277	277	277	277	277
Sevilla	274	278	294	315	320	320	326	327	328	330	332	332
Soria	260	260	260	278	282	282	286	287	288	288	289	290
Tarragona	247	249	252	270	275	277	282	283	283	283	283	283
Teruel	244	244	245	268	274	274	277	278	280	283	283	283
Toledo	265	266	269	294	300	304	306	307	311	311	311	311
Valencia	246	246	246	267	272	273	281	283	290	294	299	299
Valladolid	242	241	244	262	266	267	270	271	271	271	271	279
Vizcaya	278	280	278	284	285	286	292	293	295	296	296	296
Zamora	251	251	251	273	279	279	279	279	279	279	279	279
Zaragoza	246	250	250	259	261	262	265	266	267	268	268	268

MATERIALES (1972)

Publicados en el «B. O.»		Enero — 17-4-72	Febrero — 7-7-72	Marzo — 7-7-72	Abril — 7-9-72	Mayo — 7-9-72	Junio — 20-10-72	Julio — 2-1-73	Agosto — 2-1-73	Sept. — 5-3-73	Oct. — 5-3-73	Nov. — 5-3-73	Dic. — 23-5-73
Península y Baleares	Acero	129,5	129,5	129,5	129,5	129,5	129,5	129,5	129,5	129,5	129,5	129,5	129,7
	Aluminio	112,8	113,1	113,5	113,6	113,6	113,6	113,6	113,6	113,6	113,6	113,6	113,3
	Cemento	119,4	119,6	119,7	119,7	119,8	119,8	120,0	120,5	120,5	120,5	120,4	120,6
	Cerámicos	105,7	105,8	106,0	106,7	108,3	109,3	109,9	111,1	111,7	113,5	115,5	120,7
	Cobre	168,1	168,5	171,2	171,2	171,2	171,2	171,2	170,0	170,0	170,0	170,5	170,5
	Energía	120,2	120,2	120,2	120,2	120,2	120,2	120,2	120,2	120,2	120,2	120,2	120,2
	Ligantes	115,0	117,0	117,8	118,9	118,9	120,4	120,5	120,5	120,0	119,7	119,7	120,0
	Madera	134,6	134,9	135,3	135,5	135,8	136,2	136,2	136,7	137,0	137,2	138,2	140,4
Islas Canarias	Acero	155,3	155,3	156,4	154,6	154,6	151,1	151,8	152,6	156,2	153,3	153,3	153,3
	Cemento	118,8	118,8	118,8	118,8	118,8	118,8	118,8	118,8	118,8	118,8	118,8	118,8
	Cerámicos	175,6	175,5	174,5	174,5	174,5	174,4	174,4	180,3	181,3	181,3	181,4	181,5
	Energía	126,6	126,8	126,6	126,6	126,6	126,8	126,8	126,6	126,6	126,6	126,6	127,0
	Madera	133,4	132,2	130,7	130,7	132,6	133,5	133,5	133,5	133,5	134,1	135,2	134,9

**INDICES DE PRECIOS APLICABLE A LAS REVISIONES ACOGIDAS AL DECRETO-LEY
2/1964, DE 4 DE FEBRERO**

MANO DE OBRA

AÑO 1973

PROVINCIAS Publicado en el «B. O.»	Enero — 23-1-73	Febrero — 4-2-73	Marzo — 4-3-73	Abril — 26-11-73	Mayo — 26-11-73	Junio — 26-11-73	Julio — 8-2-74	Agosto — 8-2-74	Sept. — 22-4-74	Oct. — 22-4-74	Nov. — 22-4-74	Dic. — 22-4-74
Alava	233	236	237	255	257	259	262	263	268	273	277	282
Albacete	248	254	255	268	269	271	276	277	285	290	294	300
Alicante	286	286	287	309	312	315	319	320	329	334	338	344
Almería	314	314	314	336	339	342	342	342	380	386	392	399
Ávila	276	278	278	309	313	317	317	317	338	343	348	354
Badajoz	301	301	301	339	344	349	349	353	372	378	384	391
Balcaros	249	254	254	274	277	279	281	283	298	302	306	311
Barcelona	314	315	316	341	344	347	351	359	380	399	417	437
Burgos	271	271	271	293	296	299	300	300	314	318	321	325
Cáceres	299	299	300	322	325	328	337	340	367	374	380	387
Cádiz	318	318	319	345	348	351	355	356	371	375	379	384
Castellón	256	257	258	278	281	283	286	287	317	323	328	335
Ciudad Real	302	302	302	334	338	342	342	342	352	356	360	365
Córdoba	340	340	340	376	381	385	385	387	393	397	400	405
Coruña, La	304	304	304	326	329	332	337	339	361	366	371	377
Cuenca	298	298	298	320	323	326	333	336	345	350	354	360
Gerona	256	256	257	278	280	283	287	288	305	310	314	320
Granada	308	308	308	337	340	344	344	344	351	355	358	362
Guadalajara	268	269	269	290	292	295	299	303	316	320	324	329
Guipúzcoa	266	267	267	288	290	293	305	308	318	326	334	343
Huelva	301	320	323	335	337	338	338	341	349	365	380	396
Huesca	278	280	280	306	309	312	315	319	333	337	341	346
Jaén	317	317	317	351	356	360	360	360	369	380	390	402
León	294	294	294	327	331	335	342	344	372	378	384	391
Lérida	251	251	251	372	274	277	278	278	285	289	292	297
Logroño	277	278	284	303	306	308	312	315	334	347	360	374
Lugo	290	290	290	325	330	334	337	337	359	364	369	375
Madrid	281	300	301	315	317	319	322	325	334	340	345	351
Málaga	275	278	278	296	299	301	302	303	310	314	317	322
Murcia	325	328	328	346	349	351	352	352	365	372	378	385
Navarra	285	290	290	298	299	300	300	313	331	337	342	349
Orense	292	292	292	325	329	333	337	338	357	362	366	372
Oviedo	278	278	278	303	306	309	314	326	357	363	369	376
Palencia	310	310	310	340	343	347	348	348	365	370	375	381
Palmas, Las	294	311	325	351	354	357	358	366	375	380	384	390
Pontevedra	323	323	323	342	345	347	348	350	368	372	375	380
Salamanca	318	318	318	347	350	354	358	360	380	388	395	403
Santa Cruz	273	276	276	305	308	312	324	329	350	359	367	377
Santander	265	265	265	286	288	291	296	299	335	342	349	357
Segovia	278	279	282	305	308	311	314	316	329	333	336	340
Sevilla	332	336	339	354	356	358	359	359	369	374	379	385
Soria	290	290	290	319	322	326	326	326	343	348	353	359
Tarragona	283	283	283	301	303	305	310	316	326	334	341	349
Teruel	283	283	284	316	320	324	328	328	345	349	352	357
Toledo	311	313	313	334	336	339	344	344	362	368	373	380
Valencia	299	305	308	344	349	353	355	356	369	375	380	387
Valladolid	279	279	279	301	303	306	306	306	320	329	338	348
Vizcaya	296	297	298	311	312	314	315	318	334	346	357	370
Zamora	279	281	281	317	322	326	327	327	335	339	342	346
Zaragoza	270	280	303	324	326	329	330	332	342	348	353	359

MATERIALES (1973)

Publicado en el «B. O.»		Enero — 23-5-73	Febrero — 4-6-73	Marzo — 4-8-73	Abril — 26-11-73	Mayo — 26-11-73	Junio — 26-11-73	Julio — 8-2-74	Agosto — 8-2-74	Sept. — 22-4-74	Oct. — 22-4-74	Nov. — 22-4-74	Dic. — 22-4-74
Península y Baleares	Acero	129,7	129,7	130,7	130,7	134,2	139,5	139,5	139,5	144,9	150,4	155,8	161,2
	Aluminio	113,6	113,6	113,6	113,6	113,6	113,6	113,6	113,6	113,6	113,6	113,6	113,6
	Cemento	120,7	121,4	122,9	123,6	124,1	132,2	132,2	133,1	134,1	135,0	136,0	136,9
	Cerámicos	123,2	127,2	129,3	132,7	137,2	140,1	143,0	145,6	152,4	159,1	165,9	172,6
	Cobre	172,3	172,3	175,3	202,8	219,2	217,8	224,0	256,1	286,1	259,5	287,3	275,0
	Energía	120,2	120,2	120,7	120,7	123,9	123,9	123,9	123,9	127,9	127,9	127,9	128,7
	Ligantes	120,2	120,6	120,6	121,1	121,5	122,1	122,6	123,3	124,3	125,4	126,4	127,4
	Madera	142,1	144,9	149,6	156,9	161,7	168,3	180,7	194,4	221,4	248,3	275,3	302,2
Islas Canarias	Acero	153,3	154,7	155,1	166,0	166,0	173,6	176,3	175,7	196,2	205,6	205,6	206,0
	Cemento	118,8	119,1	119,1	119,1	119,1	123,8	123,8	145,5	145,5	145,5	145,5	145,5
	Cerámicos	181,8	174,8	181,7	184,8	188,9	189,4	189,4	193,5	193,5	195,1	195,1	195,1
	Energía	127,0	126,1	126,1	126,4	126,4	126,9	126,9	126,9	126,9	127,5	127,5	127,5
	Madera	134,6	136,3	137,4	141,8	147,7	150,1	152,1	158,6	167,4	193,1	200,2	205,5

INDICES DE PRECIOS APLICABLES A LAS REVISIONES ACOGIDAS AL DECRETO-LEY 2/1964
DE 4 DE FEBRERO

AÑO 1974

MANO DE OBRA

PROVINCIAS Publicado en el «B. O.»	Enero 26-VI	Febrero 26-VI	Marzo 26-VI	Abril 26-VIII	Mayo 16-XI	Junio 16-XI	Julio 16-XI	Agosto 16-I	Sept. 16-I	Oct. 15-III	Nov. 15-III	Dic. 26-IV
Alava	282	282	282	323	325	328	331	344	347	349	351	351
Albacete	300	300	300	311	314	317	320	334	337	337	337	336
Alicante	346	349	352	365	373	381	390	421	429	429	429	433
Almería	407	415	423	446	452	458	464	489	495	495	495	490
Ávila	354	354	354	374	380	387	394	404	407	410	414	416
Badajoz	402	413	424	458	462	466	471	485	488	496	505	507
Baleares	311	311	311	318	322	326	330	341	344	345	346	346
Barcelona	447	457	467	477	484	491	498	518	523	526	530	531
Burgos	325	325	325	353	357	362	367	383	387	404	421	427
Cáceres	392	398	404	424	432	440	448	493	504	508	512	513
Cádiz	385	387	389	403	410	417	425	443	448	448	448	448
Castellón	335	335	335	345	350	355	360	370	372	375	378	380
Ciudad Real	365	366	367	393	396	400	404	428	434	442	450	450
Córdoba	405	405	405	422	429	436	443	493	506	513	519	519
Coruña	381	386	391	409	413	418	423	434	437	437	437	437
Cuenca	360	360	360	391	393	396	399	408	410	410	410	410
Gerona	324	328	332	342	345	348	351	358	360	361	363	364
Granada	281	400	419	423	425	428	431	442	445	445	446	446
Guadalajara	330	332	334	353	355	357	359	373	376	388	400	400
Guipúzcoa	350	357	364	375	380	385	390	417	424	429	435	438
Huelva	399	402	407	415	418	422	426	512	533	534	536	546
Huesca	353	361	369	389	396	403	411	432	437	441	444	446
Jaén	402	402	402	430	433	436	439	483	494	496	498	499
León	394	397	400	430	438	447	456	481	487	492	498	498
Lérida	307	317	328	328	330	332	334	360	367	371	374	377
Logroño	380	386	393	402	408	414	421	441	446	450	454	463
Lugo	378	381	384	416	420	425	430	446	450	455	460	462
Madrid	366	381	396	419	423	427	432	448	452	454	455	457
Málaga	337	352	367	377	382	387	393	403	406	407	407	407
Murcia	390	395	400	444	458	472	486	512	519	522	524	540
Navarra	353	357	361	361	374	387	401	427	434	437	440	444
Orense	377	382	388	406	414	422	431	442	445	449	453	458
Oviedo	380	385	390	423	429	435	441	466	472	477	482	483
Palencia	387	393	399	442	446	451	456	470	474	474	474	484
Palmas (Las)	393	397	401	421	426	431	437	455	459	460	461	465
Pontevedra	386	392	399	435	445	455	466	484	489	496	504	504
Salamanca	403	403	404	427	434	441	448	477	484	485	486	486
Santa Cruz	385	393	402	405	405	405	405	419	423	423	423	424
Santander	357	357	357	359	373	387	401	427	434	434	434	435
Segovia	341	342	343	364	370	376	383	393	395	395	395	395
Sevilla	385	385	385	415	440	465	491	503	506	506	506	506
Soria	362	365	368	408	413	419	425	435	438	442	446	446
Tarragona	350	351	353	359	363	368	373	386	389	389	389	396
Teruel	357	357	358	386	389	393	397	417	422	423	423	428
Toledo	382	384	387	437	440	443	446	458	461	466	471	471
Valencia	395	403	412	426	431	436	442	457	461	461	461	469
Valladolid	365	382	400	400	405	410	415	428	431	439	446	472
Vizcaya	375	381	387	402	416	431	446	471	477	486	494	509
Zamora	349	352	355	374	383	392	401	419	423	427	431	443
Zaragoza	365	371	378	378	380	382	384	405	410	410	410	432

MATERIALES (1974)

Publicado en el a.R. (a)		Enero 26-VI	Febrero 26-VI	Marzo 26-VI	Abril 26-VIII	Mayo 16-XI	Junio 16-XI	Julio 16-XI	Agosto 16-I	Sept. 16-I	Oct. 15-III	Nov. 15-III	Dic. 26-IV
Península y Baleares	Acero	165,2	169,0	185,0	194,5	203,3	212,0	220,8	220,0	217,0	214,0	210,0	207,0
	Aluminio	113,6	113,6	118,5	123,4	126,3	126,3	130,6	131,6	131,6	131,5	137,7	137,7
	Cemento	142,3	143,7	145,1	159,7	160,5	163,7	164,2	164,2	164,2	165,2	165,7	166,2
	Cerámicos	182,5	192,4	202,3	217,1	217,4	218,0	218,4	218,9	218,0	217,4	217,5	216,8
	Cobre	259,5	296,6	354,6	387,4	362,7	333,7	241,1	228,3	228,3	177,8	179,5	161,9
	Energía	131,1	131,1	166,4	167,6	167,6	167,6	167,6	167,6	167,6	167,6	167,6	169,3
	Ligantes	167,5	208,1	208,1	208,1	208,9	209,7	210,6	210,8	211,0	211,0	211,0	211,6
	Madera	311,1	320,0	328,8	329,0	326,3	325,5	318,4	318,1	315,0	304,9	294,8	292,0
Islas Canarias	Acero	225,4	234,7	236,6	247,5	267,9	271,7	273,3	273,4	273,4	307,6	293,2	293,2
	Cemento	151,3	151,3	153,7	153,7	153,7	153,7	153,7	174,5	174,5	196,3	196,3	193,2
	Cerámicos	197,6	198,3	198,3	232,2	231,8	231,8	249,9	259,6	260,0	270,9	271,9	276,0
	Energía	135,6	136,2	195,4	195,4	211,9	212,7	212,7	212,7	212,7	213,6	213,6	215,4
	Madera	221,7	251,7	256,3	261,2	255,7	255,7	259,5	262,2	262,2	262,2	262,2	262,8

INDICES DE PRECIOS APLICABLE A LAS REVISIONES ACOGIDAS AL DECRETO-LEY 2/1964,

DE 4 DE FEBRERO

AÑO 1975

MANO DE OBRA

PROVINCIAS Publicado en el «B. O.»	Enero — 2-VIII	Febrero — 2-VIII	Marzo — 2-VIII	Abril — 14-XI 18-XI	Mayo — 14-XI	Junio — 14-XI	Julio — 12-II	Agosto — 12-II	Sept. — 12-II	Oct. — 26-III	Nov. — 26-III	Dic. — 8-VII
Alava	351	351	351	363	365	366	391	394	397	401	405	408
Albacete	364	364	364	383	385	388	388	388	388	389	390	391
Alicante	433	433	433	453	472	472	481	482	483	486	488	489
Almería	490	490	490	529	534	539	549	550	551	556	561	564
Ávila	416	416	416	446	450	454	467	468	470	475	479	483
Badajoz	507	507	507	533	536	539	561	563	566	569	572	580
Baleares	346	346	346	383	387	392	393	393	393	397	400	403
Barcelona	531	531	531	541	542	543	573	576	580	589	597	601
Burgos	427	427	427	441	443	444	470	473	476	479	481	487
Cáceres	513	513	513	557	563	568	612	618	623	625	626	638
Cádiz	512	512	512	523	525	526	526	526	526	527	527	544
Castellón	380	380	380	406	409	413	422	423	424	426	427	434
Ciudad Real	450	450	450	490	495	500	502	502	502	507	511	512
Córdoba	519	519	519	531	532	534	570	575	579	594	608	640
Coruña	437	480	480	506	509	513	521	522	523	525	527	531
Cuenca	410	410	410	462	467	462	462	462	462	463	464	465
Gerona	391	391	391	399	400	401	405	406	406	412	418	427
Granada	499	499	499	509	510	512	514	514	514	516	517	565
Guadalajara	400	400	400	410	411	412	439	443	446	453	460	486
Guipúzcoa	448	448	448	460	461	463	485	488	491	493	495	511
Huelva	546	546	546	557	558	560	602	607	612	616	620	629
Huesca	451	451	451	475	482	486	495	496	497	499	501	504
Jaén	499	499	499	511	512	514	544	547	551	555	559	559
León	498	498	498	536	541	546	554	555	556	558	560	563
Lérida	377	377	377	391	392	394	408	410	412	415	417	418
Logroño	463	463	463	477	479	481	506	509	512	515	518	548
Lugo	462	462	462	497	501	506	513	514	515	516	516	517
Madrid	464	464	464	470	471	472	506	510	514	517	520	536
Málaga	432	432	432	446	448	450	453	454	454	455	456	456
Murcia	540	540	540	555	557	559	568	569	570	572	574	584
Navarra	444	444	444	454	455	456	491	496	500	507	513	538
Orense	458	458	458	480	483	486	504	507	509	510	511	512
Oviedo	483	483	483	513	517	520	531	533	534	539	544	544
Palencia	495	495	495	526	530	534	543	544	545	546	547	588
Palmas (Las)	465	465	465	478	479	481	492	494	495	496	497	498
Pontevedra	504	504	504	521	523	525	549	552	555	555	555	578
Salamanca	486	486	486	536	542	549	553	554	554	557	559	568
Santa Cruz	424	424	424	436	437	439	454	456	458	459	460	469
Santander	435	435	435	450	450	465	481	483	485	496	505	499
Segovia	395	395	395	476	486	496	496	496	496	501	505	507
Sevilla	506	506	506	519	532	532	558	562	565	566	567	576
Soria	446	446	446	485	490	495	505	507	508	513	517	523
Tarazona	396	396	396	418	421	424	438	440	442	444	446	451
Teruel	428	428	428	462	466	470	476	477	478	480	481	482
Toledo	471	471	471	505	509	514	523	524	525	526	526	531
Valencia	485	485	485	495	496	498	518	521	523	525	526	568
Valladolid	472	472	472	478	479	480	513	517	521	523	524	526
Vizcaya	509	509	509	519	520	522	550	554	557	561	564	569
Zamora	443	443	443	471	474	478	487	488	489	496	502	508
Zaragoza	527	527	527	536	537	538	538	538	538	554	569	585

MATERIALES (1975)

Publicado en el «B. O.»		Enero 2-VIII	Febrero 2-VIII	Marzo 2-VIII	Abril 14-XI	Mayo 14-XI	Junio 14-XI	Julio 12-II	Agosto 12-II	Sept. 12-II	Oct. 26-III	Nov. 26-III	Dic. 9-VII
Península y Baleares	Acero	201,0	195,0	189,9	188,4	186,9	186,9	183,8	181,4	181,2	181,2	177,0	177,3
	Aluminio	137,7	137,7	137,7	137,7	137,7	137,7	137,7	137,7	137,7	137,7	137,7	137,7
	Cemento	166,3	166,3	166,3	166,3	166,3	166,4	166,5	166,5	166,5	174,0	183,8	184,0
	Cerámicos	214,7	213,8	213,5	213,9	212,1	210,9	209,6	209,6	208,9	208,9	209,4	211,4
	Cobre	151,6	158,8	166,9	165,1	161,5	147,2	151,2	157,5	162,8	155,8	155,6	153,6
	Energía	169,3	199,5	204,2	204,2	204,2	204,2	204,2	204,2	204,2	204,2	219,8	234,6
	Ligantes	212,0	211,7	211,1	210,7	210,7	210,4	210,4	210,4	210,4	210,4	222,6	230,9
	Madera	289,5	285,6	282,6	280,9	279,4	276,7	276,1	274,2	272,8	272,9	274,8	277,9
Islas Canarias	Acero	277,1	264,4	254,4	254,4	260,0	265,6	261,2	257,8	257,5	257,5	258,3	257,8
	Cementos	193,2	193,2	193,2	193,2	193,2	193,2	193,2	193,2	193,2	193,2	201,2	201,2
	Cerámicos	245,5	245,5	253,5	260,8	266,7	272,7	272,7	272,7	278,3	277,8	277,8	276,4
	Energía	215,4	231,3	232,9	254,0	254,0	254,0	254,0	254,0	254,0	254,0	254,0	274,9
	Madera	255,9	255,9	254,2	254,2	254,6	254,2	252,7	252,1	247,3	246,3	247,3	247,3

INDICES DE PRECIOS APLICABLE A LAS REVISIONES ACOGIDAS AL DECRETO-LEY 2/1964

DE 4 DE FEBRERO

AÑO 1976

MANO DE OBRA

PROVINCIAS Publicado en el «B. O.»	Enero — 9-VII	Febrero — 9-VII	Marzo — 9-VII	Abril — 7-I	Mayo — 7-I	Junio — 7-I	Julio — 7-I	Agosto — 7-I	Sept. — 7-I	Oct. — 25-IV	Nov. — 25-IV	Dic. — 25-IV
Alava	410	410	410	442	455	463	466	470	474	482	490	499
Albacete	392	394	394	462	491	508	513	519	525	525	525	525
Alicante	489	490	491	622	677	709	714	720	726	726	726	726
Almería	566	567	571	638	666	682	687	692	698	698	698	698
Ávila	487	490	496	549	572	585	589	594	599	604	609	614
Badajoz	584	587	593	631	647	657	683	709	736	736	736	736
Baleares	404	405	407	422	428	432	436	441	446	458	470	482
Barcelona	604	607	613	664	685	698	703	709	715	775	775	775
Burgos	492	496	505	539	553	561	567	573	579	622	622	622
Cáceres	644	651	666	718	740	752	766	781	796	841	841	841
Cádiz	557	563	577	595	603	607	612	617	621	699	699	699
Castellón	439	444	454	494	511	521	525	529	533	549	565	581
Ciudad Real	513	514	516	563	583	594	601	608	614	698	698	698
Córdoba	644	647	662	684	693	699	733	766	799	849	849	849
Coruña	534	536	542	592	613	625	630	635	640	640	640	640
Cuenca	466	467	469	534	561	577	582	587	591	599	608	617
Gerona	436	441	452	501	521	533	538	542	546	546	546	546
Granada	601	608	623	630	633	634	639	644	649	649	649	649
Guadalajara	468	469	473	507	521	529	534	538	542	542	542	542
Guipúzcoa	517	523	536	543	546	547	552	556	560	560	560	702
Huelva	620	620	620	705	740	761	767	773	779	779	779	779
Huesca	505	507	511	549	565	575	582	588	594	594	594	594
Jaén	559	559	559	590	603	610	644	678	712	790	790	790
León	565	566	570	632	658	673	679	684	689	689	923	923
Lérida	418	418	419	487	515	532	537	541	545	545	545	545
Logroño	570	592	606	619	624	627	639	651	664	664	664	664
Lugo	517	518	519	582	608	624	629	634	639	648	657	667
Madrid	537	543	556	593	608	617	622	627	632	651	651	651
Málaga	457	462	473	495	504	509	527	546	565	565	565	565
Murcia	591	598	611	740	794	826	833	840	846	846	846	846
Navarra	557	564	577	584	587	589	603	617	631	631	631	631
Orense	512	512	513	561	581	593	598	603	607	613	619	626
Oviedo	544	544	544	585	602	612	617	622	627	627	627	627
Palencia	614	641	656	678	687	693	702	710	718	721	724	727
Palmas (Las)	499	505	517	535	543	547	552	557	563	572	582	592
Pontevedra	596	603	617	649	663	671	677	682	687	698	709	720
Salamanca	575	582	595	651	674	688	699	710	721	766	766	766
Santa Cruz	463	464	466	515	535	547	551	556	560	560	560	560
Santander	501	503	506	592	628	649	654	659	664	664	664	664
Segovia	508	509	512	585	616	634	639	644	649	649	649	649
Sevilla	583	589	602	669	697	714	720	725	731	731	731	731
Soria	528	532	541	580	596	606	610	615	620	632	644	657
Tarragona	455	459	467	501	515	523	527	531	535	545	555	566
Teruel	482	483	484	544	569	584	589	593	598	606	614	623
Toledo	532	533	535	571	586	595	619	644	668	764	764	764
Valencia	599	606	621	636	642	646	657	668	679	766	766	766
Valladolid	528	530	533	627	666	689	694	699	705	705	705	705
Vizcaya	570	577	591	601	605	607	620	633	646	771	771	771
Zamora	512	516	525	585	610	625	633	640	647	647	647	816
Zaragoza	591	597	610	610	610	610	621	632	643	643	818	818

MATERIALES (1976)

Publicado en el «B. O.»		Enero 9-VII	Febrero 9-VII	Marzo 9-VII	Abril 7-I	Mayo 7-I	Junio 7-I	Julio 7-I	Agosto 7-I	Sept. 7-I	Oct. 25-IV	Nov. 25-IV	Dic. 25-IV
Península y Baleares	Acero	179,7	188,1	198,1	205,2	213,3	213,1	213,1	213,1	213,1	209,9	208,7	207,6
	Aluminio	144,2	163,6	163,6	163,8	163,8	167,4	170,9	170,9	170,9	170,9	170,9	170,9
	Cemento	197,7	199,3	199,6	199,7	202,2	202,2	202,4	202,7	203,0	203,1	203,2	203,2
	Cerámicos... ..	214,8	216,2	218,6	222,4	225,8	229,8	230,9	233,3	237,3	240,5	242,7	243,3
	Cobre	158,9	176,1	197,9	211,7	227,5	233,8	249,0	232,8	221,0	221,0	195,6	197,5
	Energía... ..	234,6	234,6	235,5	237,4	237,4	237,4	237,4	237,4	237,4	237,4	237,4	237,4
	Ligantes	230,9	230,9	232,5	233,5	233,5	233,5	233,5	233,5	233,5	257,7	263,5	263,5
	Madera... ..	282,4	286,8	298,1	309,7	313,8	318,0	318,8	320,6	324,1	329,6	331,8	333,9
Islas Canarias	Acero	258,2	269,2	276,8	277,4	290,3	301,6	304,7	324,0	323,2	322,1	320,8	315,0
	Cemento	213,2	213,2	213,2	213,2	213,2	213,2	213,2	213,2	213,2	213,2	213,2	213,2
	Cerámicos... ..	283,7	292,7	292,9	297,8	297,5	297,8	299,4	300,1	300,8	307,9	309,0	308,5
	Energía... ..	283,9	283,9	285,3	289,4	287,4	287,4	287,4	287,4	287,4	287,4	287,4	287,4
	Madera... ..	251,5	251,5	249,7	247,6	249,7	253,6	253,6	253,6	256,9	258,3	259,5	259,5

APENDICE 6.

OBTENCION DE LAS FORMULAS TIPO, DE CARACTER
MEDIO, PARA CADA UNA DE LAS DIRECCIONES
GENERALES DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS
Y DEL PROPIO MINISTERIO EN 1.973.

OBTENCION DE LAS FORMULAS TIPO, DE CARACTER MEDIO, PARA CADA UNA DE LAS DIRECCIONES GENERALES DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y DEL PROPIO MINISTERIO EN 1973

En este estudio se trata de conseguir una fórmula polinómica media para cada una de las cuatro Direcciones Generales de este Ministerio.

Tales fórmulas tipo, tendrán por expresión:

$$K_i = C_h \frac{H_i}{H_0} + C_e \frac{E_i}{E_0} + C_c \frac{C_i}{C_0} + C_s \frac{S_i}{S_0} + C_l \frac{L_i}{L_0} + C_{cr} \frac{C_{ri}}{C_{r0}} + C_m \frac{M_i}{M_0} + \\ + C_{cu} \frac{C_{ui}}{C_{u0}} + 0,15$$

y se obtendrán mediante la determinación de los valores que toman los coeficientes C_h , C_e , ..., C_{cu} para cada Dirección General, que representan los correspondientes tantos por uno de los elementos básicos.

Como valor de cada uno de dichos coeficientes se ha tomado el valor medio ponderado de los respectivos tantos por uno que figuran en las fórmulas polinómicas tipo vigentes, habida cuenta de las diversas obras pendientes afectadas de revisión de precios en 31 de diciembre de 1973 y agrupados los correspondientes presupuestos según la modalidad de fórmula tipo de que están afectados.

En las tablas I, II, III y IV se recoge de forma ordenada los diversos datos de cada Dirección General, así como la obtención de los mencionados valores medios ponderados de los coeficientes de los elementos básicos.

Se ha desglosado en dos partidas las inversiones afectadas de revisión de precios, según que sus correspondientes fórmulas tipo sean las señaladas por el Decreto 222/1964, de 8 de febrero («B. O. del E.» 10/2), aún vigente, o lo sean por el Decreto 3.650/1970, de 19 de diciembre («B. O. del E.» 29/12).

Al final de cada tabla, se indica la fórmula polinómica media para cada Dirección General.

Por último, se indica la fórmula polinómica media del Ministerio de Obras Públicas, hallada de análoga forma a como se ha hecho con cada Dirección General, teniendo en cuenta el total de todas las partidas a las que afectan las diversas fórmulas polinómicas con sus correspondientes pesos.

TABLA I
DIRECCION GENERAL DE CARRETERAS
Año 1973: Determinación de los coeficientes medios de los elementos básicos, de la fórmula tipo teórica

Fórmula tipo		COEFICIENTES DE LOS ELEMENTOS BASICOS							Cantidades a las que afectan hasta el 31-XII-73 las fórmulas polinómicas (a) (en millones)	P R O D U C T O S					
		Mano de obra C_h	Energía C_e	Cemento C_c	Acero C_s	Ligantes C_l	Cerámicos C_{cr}	C_m Madera		$a \cdot C_h$	$a \cdot C_e$	$a \cdot C_c$	$a \cdot C_s$	$a \cdot C_l$	$a \cdot C_{cr}$
A	B	0.36	0.19	0.18	0.12	—	—	—	289,7352	152,9158	144,8676	96,5784	—	—	—
B	C	0.36	0.25	0.05	0.17	0.02	—	—	4,583,8440	3,183,2250	636,6450	2,164,5930	254,6580	—	—
C	D	0.33	0.35	—	0.17	—	—	—	28,8156	30,5620	—	14,8444	—	—	—
D	E	0.29	0.11	0.05	0.40	—	—	—	6.27	0.6897	0.3135	2,5080	—	—	—
E	L	0.32	0.25	—	0.12	0.16	—	—	1,291,7568	1,009,1850	—	484,4088	645,8784	—	—
		0.35	0.15	0.17	0.18	—	—	—	285,4075	122,3175	138,6265	146,7810	—	—	—
SUMAS.....									6,481,3774	4,498,8950	920,4526	2,909,7136	900,5364	—	—
1	2	0.34	0.26	—	0.18	0.02	—	—	8,557,5994	6,544,0466	1,258,4705	4,530,4938	503,3882	—	—
4	5	0.31	0.37	—	0.17	—	—	—	7,3129	8,7283	—	4,0103	—	—	35,1858
5	8	0.34	0.18	—	0.13	—	0.02	—	598,1586	316,6722	316,6722	228,7077	—	—	—
8	9	0.31	0.25	—	0.13	0.16	—	—	1,776,0055	1,432,2625	—	744,7765	916,6480	—	—
9	15	0.34	0.29	—	—	0.22	—	—	6,1064	5,2084	—	—	3,9512	—	—
		0.33	0.16	0.20	0.16	—	—	—	15,2097	7,3744	9,2180	7,3744	—	—	—
		0.28	0.11	0.07	0.39	—	—	—	14,7252	5,7849	3,6813	20,5101	—	—	—
SUMAS.....									10,975,1177	8,320,0773	1,588,0420	5,535,8728	1,423,9874	—	35,1858
TOTALES.....									17,456,4951	12,818,9723	2,508,4946	8,445,5864	2,324,5238	—	35,1858
Coef. Med.		0.3404	0.2500	0.0489	0.1647	0.0453	—	0.0007							

FORMULA POLINOMICA MEDIA: $Q_i = 0.3404 \frac{H_i}{H_0} + 0.2500 \frac{E_i}{E_0} + 0.0489 \frac{C_i}{C_0} + 0.1647 \frac{S_i}{S_0} + 0.0435 \frac{L_e}{L_c} + 0.0007 \frac{M_i}{M_0} + 0.15$

FORMULA POLINOMICA MEDIA: $Q_i = 0.3404 \frac{H_i}{H_0} + 0.2500 \frac{E_i}{E_0} + 0.0489 \frac{C_i}{C_0} + 0.1647 \frac{S_i}{S_0} + 0.0435 \frac{L_i}{L_0} + 0.0007 \frac{M_i}{M_0} + 0.15$

FORMULA POLINOMICA MEDIA PARA EL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS (1973):

$$Q_i = 0,3326 \frac{H_i}{H_0} + 0,1960 \frac{E_i}{E_0} + 0,1195 \frac{C_i}{C_0} + 0,1706 \frac{S_i}{S_0} + 0,0196 \frac{L_i}{L_0} + 0,0020 \frac{C''}{C''_0} +$$

$$+ 0,0093 \frac{M_i}{M_0} + 0,0004 \frac{C_{ui}}{C_{ui0}} + 0,15$$

RELACION CRONOLOGICA DE LAS SENTENCIAS DEL
TRIBUNAL SUPREMO QUE SE CITAN, ASI COMO DE
LOS DICTAMENES E INFORMES DEL CONSEJO DE -
ESTADO Y DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRA-
TACION ADMINISTRATIVA.

RELACION CRONOLOGICA DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO QUE SE CITAN, ASI COMO DE LOS DICTAMENES E INFORMES DEL CONSEJO DE ESTADO Y DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA.

TRIBUNAL SUPREMO

<u>Fechas</u>	<u>Pgs</u>
11-07-11.- Eficacia de la mora del contratista a efectos revisores.....	165
29-07-13.- Resarcimiento al contratista por aumento de los costes.....	234
15-02-17.- Eficacia de la mora del contratista a efectos revisores.....	165
07-12-20.- Aplicabilidad del Real Decreto de - 31 de marzo de 1917.....	114
03-06-21.- Aplicabilidad del Real Decreto de - 31 de marzo de 1917.....	119
20-06-21.- Los beneficios de revisión de precios y de rescisión del contrato de los Reales Decretos de 1918 eran al	

<u>Fechas</u>	<u>Pgs</u>
ternativos y excluyentes entre sí..	125
20-07-21.- Opcionalidad excluyente rescisoria- o revisora del Real Decreto de 26 - de agosto de 1917.....	139
19-10-21.- Improcedencia de revisión de un con- trato de suministro al amparo del - Real Decreto de 31 de marzo de 1917	115
19-11-21.- Generalización de los beneficios re- visores del Real Decreto de 31 de - marzo de 1917.....	117
07-03-22.- Aplicabilidad del Real Decreto de - 26 de agosto de 1918.....	126
04-05-22.- Aplicabilidad del Real Decreto de - 26 de agosto de 1918.....	115
09-05-22.- Aplicabilidad del Real Decreto de - 26 de agosto de 1918.....	117
30-06-23.- Aplicabilidad del Real Decreto de - 26 de agosto de 1918.....	126
30-10-23.- Discrecionalidad de la Administra- ción, para fijar los precios a efec- tos de la revisión amparada en los- Reales Decretos de 31 de marzo de - 1917 y 26 de agosto de 1918.....	120

<u>Fechas</u>	<u>Pgs</u>
20-11-23.- Eficacia de la percepción de certificaciones por el contratista sin hacer reserva de las revisiones no cobradas.....	136
24-11-23.- La firma por el contratista de la liquidación del contrato sin reserva ni salvedad alguna extingue el derecho revisor.....	121
21-12-23.- Aplicabilidad del Real Decreto de 26 de agosto de 1918.....	127
03-03-24.- Generalización de los beneficios revisores del Real Decreto de 31 de marzo de 1917.....	117
04-04-24.- Eficacia de la percepción de certificaciones por el contratista sin hacer reserva de las revisiones cobradas.....	136
22-01-25.- Eficacia de la mora del contratista a efectos revisores.....	165
31-10-25.- Irrenunciabilidad de la revisión de precios.....	146

<u>Fechas</u>	<u>Pgs</u>
03-03-26.- Aplicabilidad del Real Decreto de - 26 de agosto de 1918.....	127
26-04-26.- Formalismos revisores del Real De - creto de 26 de agosto de 1918.....	130
24-05-28.- Formalismos revisores del Real De - creto de 26 de agosto de 1918.....	130
06-10-28.- Eficacia de la mora del contratis- ta a efectos revisores.....	165
30-06-30.- Recepción de liquidación sin reser va de derechos.....	140 y 146
03-02-31.- La revisión de precios es una cues- tión de interés público.....	107 y 238
17-11-31.- Requisitos de la renuncia de dere - chos.....	243
22-03-36.- Eficacia de la mora del contratista a efectos revisores.....	165
29-05-45.- Requisitos de la oferta.....	338
18-06-47.- Cláusulas revisoras fuera del ampa- ro legal.....	151
25-01-48.- La base del contrato administrativo está en la idea de reciprocidad....	237
16-12-49.- Alcance de los Decretos de 7 de di- ciembre de 1939 y de 17 de mayo de 1940.....	148

<u>Fechas</u>	<u>Pgs</u>
09-05-50.- Cláusulas revisoras pactadas fuera- del amparo legal.....	150
24-02-51.- Requisitos de la renuncia de dere - chos.....	244
30-03-51.- Requisitos de la renuncia de dere - chos.....	244
05-06-51.- Limitación de la discrecionalidad - de la Administración en el sistema- de destajos.....	167
04-07-51.- Eficacia de la mora del contratista a efectos revisores.....	162
04-07-51.- Carácter formalista de la revisión- de precios.....	176
04-07-51.- Aplicabilidad a las Corporaciones - Locales de la legislación revisora.	177
16-06-52.- Limitaciones de la discrecionalidad de la Administración en el sistema- de destajos.....	166
19-01-53.- Limitaciones de la discrecionalidad de la Administración en el sistema- de destajos.....	167
30-05-53.- Requisitos de la renuncia de dere - chos.....	243

<u>Fechas</u>		<u>Pgs</u>
28-09-54.-	La base del contrato administrativo está en la idea de reciprocidad....	237
02-12-57.-	Doctrina del <i>factum principis</i>	160
21-05-58.-	Doctrina del <i>factum principis</i>	160
15-10-58.-	La falta de revisión produce en la Administración un enriquecimiento - sin causa.....	155
15-10-68.-	Doctrina del <i>factum principis</i>	160
08-11-58.-	Posibilidad de pactar cláusula rev <u>i</u> sora fuera de la protección legal - de la Ley de 17 de julio de 1945...	158
17-12-58.-	Los motivos de equidad no son sufi- cientes por sí mismos para justifi- car la revisión de precios.....	186
17-03-59.-	El derecho revisor, al amparo de la Ley de 17 de julio de 1945, no es - irrenunciable.....	158
16-12-59.-	Revisabilidad de los suministros en el Decreto-Ley de 18 de enero de - 1957.....	188
15-01-60.-	Naturaleza jurídica de la legisla- ción revisora.....	39, 184 y 234

<u>Fechas</u>	<u>Pgs</u>
06-06-60.- Los motivos de equidad no son suficientes por sí mismos para justificar la revisión de precios.....	186
18-02-61.- Naturaleza excepcional de la legislación revisora.....	186
16-03-61.- La revisión en la Ley de 18 de enero de 1957.....	195
16-05-61.- La revisión en la Ley de 18 de enero de 1957.....	194
28-12-61.- La revisión en la Ley de 18 de enero de 1957.....	194
30-12-61.- Eficacia de la mora del contratista a efectos de revisión.....	165
07-12-62.- Aplicabilidad del Decreto-Ley de 18 de enero de 1957 a la esfera local.	200
13-12-62.- Eficacia de la mora del contratista a efectos de revisión.....	165
31-01-63.- Eficacia de la mora del contratista a efectos revisores.....	165
11-02-63.- Eficacia de la mora del contratista a efectos revisores.....	165
27-02-63.- Eficacia de la mora del contratista a efectos revisores.....	165

<u>Fechas</u>		<u>Pgs</u>
27-04-63.-	La revisión de precios en las Cor - poraciones Locales.....	182
21-05-63.-	Eficacia de la mora del contratista a efectos revisores.....	165
11-06-63.-	Eficacia de la mora del contratista a efectos revisores.....	165
15-11-63.-	Intangibilidad del precio.....	35
15-11-63.-	Condiciones de aplicabilidad de la- cláusula <i>rebus</i>	47
18-02-64.-	Naturaleza de la adjudicación defi- nitiva.....	481
07-12-64.-	Aceptación de la doctrina del <i>fac -</i> <i>tum principis</i>	497
19-12-64.-	La Administración no debe descono - cer por sí un derecho reconocido -- por error de conceptualización o de cri - terio en la aplicación de las nor - mas legales.....	440
04-02-65.-	<i>Ius variandi</i>	591
06-02-65.-	La cláusula <i>rebus</i> está implícita, - sobre todo, en la contratación admi - nistrativa.....	46

<u>Fechas</u>	<u>Pgs</u>
15-03-65.- Eficacia de la adjudicación provi - sional.....	479
30-09-65.- Naturaleza del contrato de obras...	528
11-12-65.- Naturaleza de la adjudicación defi- nitiva.....	481
03-03-66.- Valor normativo del pliego de con - diciones.....	355
09-03-66.- Concepto de licitación.....	472
06-04-66.- Aceptación de la doctrina del <i>factum principis</i>	497
21-06-66.- Forma de computar las variaciones - del presupuesto de un contrato.....	598
31-06-66.- Perfección del contrato.....	343
31-06-66.- Eficacia de la adjudicación provi - sional.....	478
14-11-66.- Momento desde el que se cuenta la - licitación.....	471 y 472
22-11-66.- Concepto de licitación.....	473 y 474
07-12-66.- El derecho revisor es irrenunciable por ser de marcado interés y orden- público.....	242
21-01-67.- Concepto de licitación.....	474 y 476

25-01-67.- Operatividad del principio de riesgo y ventura.....	37
14-04-67.- Innecesariedad de la <i>interpellatio</i> - de la Administración para que el -- contratista incurra en mora.....	632
19-04-67.- Naturaleza del contrato de obras...	528
04-05-68.- Eficacia de las cláusulas pactadas.	354
21-05-68.- La contratación garantiza el inte - rés público mediante la articula -- ción de los tres principios: publi- cidad, concurrencia e igualdad de - oportunidades.....	330
21-05-68.- La convocatoria de la Administra -- ción no es una oferta.. 339, 471 y	478
09-10-68.- El régimen exorbitante de la contra <u>t</u> tación administrativa no supone pri vilegio para la Administración.....	329
09-10-68.- Perfección del contrato.....	341
09-10-68.- Eficacia de la adjudicación provi - sional.....	479
02-12-69.- El formalismo en la contratación ad ministrativa.....	328
11-04-70.- Sentido de la expresión "prórroga - otorgada".....	573

<u>Fechas</u>	<u>Pgs</u>
21-04-70.- Prevalencia del pliego de condiciones.....	357
21-04-70.- Eficacia de la adjudicación provisional.....	479
09-05-70.- El precio de los contratos es a <u>tan</u> to alzado.....	33
09-05-70.- El contrato de obras es a cuerpo -- cierto.....	525
09-06-70.- Carácter limitativo del presupuesto- del contrato.....	34
30-11-70.- Alcance del <i>ius variandi</i>	590
15-01-71.- La <i>ratio legis</i> de la normativa <u>revi</u> sora es su adaptación a la normati- va de coyuntura.....	234
15-01-71.- La revisión de precios en los con - tratos de las Corporaciones Locales	277
17-02-71.- Principios de publicidad, concurren <u>a</u> cia e igualdad de oportunidades....	330
17-02-71.- Discrecionalidad de la Administra - ción para decidir en el concurso...	337
13-06-71.- La contratación garantiza el inte - rés público mediante la articula -- ción de tres principios: publicidad,	

<u>Fechas</u>		<u>Pgs</u>
	conurrencia e igualdad de oportuni-	
	dades.....	330
05-01-72.-	Nulidad de pleno derecho.....	384
20-03-72.-	Condiciones de aplicabilidad de la-	
	cláusula <i>rebus</i>	47
20-03-72.-	Eficacia del pliego de condiciones.	354
15-06-72.-	En cierta forma el contrato adminis-	
	trativo es de adhesión.....	354
22-06-72.-	Limitaciones al formalismo de la --	
	contratación administrativa.....	332
02-03-73.-	Requisitos de la adjudicación defi-	
	nitiva.....	483
09-03-73.-	Innecesariedad de la <i>interpellatio</i>	
	de la Administración para que el -	
	contratista incurra en mora.....	632
29-03-73.-	El principio de riesgo y ventura es	
	una manifestación del de <i>pacta sunt</i>	
	<i>servanda</i>	37-39
28-09-73.-	Intangibilidad de las cláusulas del	
	pliego de condiciones.....	356 y 402
28-09-73.-	Requisitos para el ejercicio del -	
	<i>ius variandi</i>	591
24-10-73.-	Concepto de pagos "a buena cuenta".	582

<u>Fechas</u>	<u>Pgs</u>
22-11-73.- La forma en la contratación adminis- trativa.....	389
19-12-73.- Aplicabilidad a las Corporaciones - Locales de las normas del Decreto - Ley de 4 de febrero de 1964.....	278
17-01-74.- Requisitos fundamentales de la con- tratación administrativa.....	396
17-01-74.- Eficacia de la resolución motivada.	414
29-01-74.- Principios de publicidad, concurren- cia e igualdad de oportunidades....	330
18-02-74.- Fundamento de la cláusula <i>rebus sic standibus</i>	46
08-03-74.- Innecesariedad de la <i>interpellatio</i> de la Administración para que el con- tratista incurra en mora.....	632
26-03-74.- Innecesariedad de la <i>interpellatio</i> de la Administración para que el -- contratista incurra en mora.....	632
27-04-74.- El principio de precio cierto pro - viene del derecho común.....	32
27-04-74.- Naturaleza del principio de riesgo- y ventura.....	37

<u>Fechas</u>	<u>Pgs</u>
11-05-74.- Innecesariedad de la <i>interpellatio</i> de la Administración para que el -- contratista incurra en mora.....	632
20-11-74.- Eficacia de las cláusulas pactadas.	353
31-10-74.- <i>Ius variandi</i>	591
11-12-74.- El acuerdo de voluntades perfeccio- na el contrato.....	400
19-02-75.- Principios de publicidad, concurren- cia y prerrogativa.....	330
19-02-75.- Eficacia de la Memoria.....	368, 379
19-02-75.- La omisión de la resolución motiva- da no puede producir efectos favora- bles a la Administración.....	415
01-03-75.- Eficacia de la adjudicación provi- sional.....	479
31-03-75.- Discrecionalidad de la Administra- ción para decidir en el concurso...	337
31-03-75.- El anuncio de la Administración es un llamamiento indeterminado de ca- ra al administrado.....	470
06-06-75.- Eficacia de la Memoria.....	368
06-06-75.- El <i>ius variandi</i>	590

<u>Fechas</u>	<u>Pgs</u>
10-06-75.- Momento de practicar las liquidaciones por revisión de precios.....	576
24-06-75.- Relevancia de la adjudicación definitiva.....	343
24-06-75.- Momento en que se produce la perfección del contrato.....	481
30-10-75.- Permanencia de la doctrina del riesgo imprevisible.....	55
23-02-76.- Actos separables.....	72
14-05-76.- Principio de riesgo y ventura..	37 - 39
14-05-76.- Evolución de la normativa estabilizadora.....	21
21-06-76.- Delimitación del principio de riesgo y ventura.....	42
21-06-76.- Momento en que se produce la perfección del contrato.....	481
15-10-76.- Naturaleza del principio de riesgo y ventura.....	37
06-12-76.- Permanencia de la doctrina del riesgo imprevisible.....	56
06-12-76.- La decisión de revisabilidad no es de derecho necesario.....	241

<u>Fechas</u>	<u>Pgs</u>
06-12-76.- Eficacia de la resolución motivada.	413

CONSEJO DE ESTADO

03-11-48.- Doctrina del <i>factum principis</i>	51
04-12-58.- Naturaleza del contrato de obras...	527
09-07-59.- Naturaleza del contrato de obras...	527
04-03-65.- Eficacia de los pliegos de condi -- ciones.....	355
07-01-66.- El Decreto-Ley de 1964 no tiene -- por sí solo virtualidad novatoria..	275
26-04-66.- Naturaleza del contrato de obras...	527
13-04-67.- Actualización de precios.....	86
13-04-67.- Naturaleza del pago por revisión de precios.....	569
21-03-68.- Origen del principio de riesgo y -- ventura.....	39
24-10-68.- Naturaleza del contrato de - - obras..... 33 y	525
11-12-69.- Delimitación del principio de ries- go y ventura.....	41
04-06-70.- Responsabilidad del contratista por caso fortuito.....	40

<u>Fechas</u>	<u>Pgs</u>
21-01-71.- Doctrina del <i>factum principis</i>	51
21-01-71.- Aceptación por la legislación revisora del concepto de imprevisión...	497
21-01-71.- Carácter abierto y flexible de la legislación revisora.....	232
01-07-71.- Requisitos de la fuerza mayor.....	46
13-07-71.- La contratación administrativa debe responder a la teoría del equivalente económico.....	250
13-07-71.- La revisión de precios se inspira en el principio de libertad de pactos.....	274 y 275
13-07-71.- La escritura no puede novar el contrato.....	402
13-07-71.- Falta de motivación en la cláusula revisora.....	413
14-07-71.- La escritura no puede novar el contrato.....	365

<u>Fechas</u>		<u>Pgs</u>
<u>JUNTA CONSULTIVA DE</u> <u>CONTRATACION ADMINISTRATIVA</u>		
13-02-63.-	Concepto de pagos "a buena cuenta".	583
06-11-63.-	<i>Ius variandi</i>	591
12-06-64.-	Revisabilidad del beneficio indus - trial.....	514
10-07-64.-	Concepto de licitación.....	472
03-07-65.-	La revisión en el contrato de sumi - nistro.....	520
07-06-67.-	Determinación de índices de precios cuando un contrato afecte a varias - provincias.....	492
07-07-67.-	La novación del contrato administra - tivo.....	590
20-01-68.-	Posibilidad de que la Administra -- ción pacte libremente la revisión - de precios.....	554
27-01-71.-	Naturaleza de la escritura pública.	404
11-03-71.-	Concepto de pagos "a buena cuenta".	582
17-08-71.-	La escritura pública es un simple - reconocimiento del contrato preexis - tente.....	401

<u>Fechas</u>	<u>Pgs</u>
16-06-72.- La memoria no es base para la con - trata.....	368
20-09-72.- Revisabilidad de las obras acceso - rias o complementarias.....	602
15-02-73.- Doctrina del <i>factum principis</i> . 52 y	496
20-07-73.- Principio de riesgo y ventura.....	36
20-07-73.- Requisitos para la validez de la - cláusula revisora.....	366
20-07-73.- Excepcionalidad de la normativa re- visora.....	237
20-07-73.- El pliego de condiciones es <i>lex con</i> <i>tractus</i>	403
19-10-73.- Actualización de precios.....	99
28-02-74.- Revisabilidad de los acopios de ma- teriales.....	649
17-05-74.- Periodicidad de las liquidaciones - por revisión de precios.....	574
06-12-74.- Alcance del principio de riesgo y - ventura.....	40
04-03-75.- Prevalencia del pliego de condicio- nes..... 357 y	375
05-06-75.- Normativa aplicable al contrato de- suministro-fabricación.....	533

<u>Fechas</u>	<u>Pgs</u>
14-07-75.- Normativa aplicable al contrato de- suministro-fabricación.....	534
17-07-75.- Normativa aplicable al contrato de suministro-fabricación.....	536
03-03-76.- Delimitación de los contratos de -- obra y de suministro-fabricación...	542

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

ALBALADEJO M.: *Derecho civil, Derecho de obligaciones*, Parte general, Madrid 1970.

ALBI F.: *Los contratos municipales*, Valencia 1944.

ALLIX E.: *Preface a la tesis Les clauses de révision de prix dans les marchés de fournitures*, de Pierre Baradez, Dijon 1933.

ANDRADE DA SILVA J.: *Regime juridico das empreitadas de obras públicas*, Porto 1973.

ARIÑO ORTIZ G.: *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, Madrid 1968.
Doctrina administrativa de los pagos a cuenta, en "Documentación administrativa", N° 126.
Las tarifas de los servicios públicos, Sevilla 1976.

AUDEBAUD L.: *Essai sur l'évolution et les tendances actuelles des marchés de l'Etat*, Paris 1950.

BADAQUI S.: *Le fait du Prince dans les contrats administratifs*, Paris 1955.

BALBIN PECHUAN V.: *Los contratos municipales*, Madrid 1976.

BARADEZ P.: *Les clauses de revision de prix dans les marchés de fournitures*, Dijon 1933.

BOQUERA OLIVER J.M.: *La selección de contratistas*, Madrid 1963.

La revisión de los contratos de obras de las Administraciones Locales, en "Revista de estudios de la vida local", n° 184.

BUZELAY A.: *Verité des prix et services publics*, Paris 1971.

CARRETERO PEREZ A.: *El contrato administrativo ante la ley de bases de contratos del Estado de 28 de diciembre de 1963*, R.A.P., n° 45/1964.

CASTRO Y BRAVO F.: *El negocio jurídico*, Madrid 1967.

CUNEO A.: *Appalti Pubblici e Privati*, 6a edición, -
Padua 1962.

DE TARANTO A.: *La revisione dei prezzi dei contratti dello Stato e degli Enti Pubblici per eccessiva onerosità*, en "Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana", 1958.

DI RENZO F.: *I contratti della Pubblica Amministrazione*, Milán 1975.

FERNANDEZ DE VELASCO R.: *Los contratos administrativos*, Madrid 1945.

FLAMME M.A.: *Los contratos de obras públicas de la Administración*, R.A.P., n° 21/1956.

Traité theorique et pratique des marchés publics, Bruselas 1969.

Les marchés de l'Administration, Bruselas 1955.

GARCIA DE ENTERRIA E.: *Expropiación forzosa y devaluación monetaria*, R.A.P., n° 80/1976.

Riesgo y ventura y fuerza mayor en el contrato

administrativo, R.A.P., n° 2/1950.

Dos regulaciones orgánicas de la contratación administrativa, R.A.P., n° 10/1953.

GARCIA DE ENTERRIA E. y FERNANDEZ T.R.: *Curso de Derecho administrativo*, I, 2a edición, Madrid - 1975.

GARCIA-TREVIJANO J.A.: *Contratos y actos ante el Tribunal Supremo: La explotación del "Hotel Andalucía-Palace" de Sevilla*, R.A.P., n° 29.

GARRIDO FALLA F.: *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid 1966.

GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA J.L.: *La contratación administrativa*, Madrid 1966.

GONZALEZ PEREZ J.: *Dictamen sobre revisión de precios en los contratos administrativos para la ejecución de obras públicas*, en "Monitor de Obras Públicas", n° 388, de 21 de febrero de 1963.

LAISNE J.: *La réforme des marchés publics*, en Revue "Vie Publique", octobre-novembre-diciembre de 1976.

LAUBADERE A.: *Traité théorique et pratique des contrats administratifs*, Paris 1956.

LOPEZ RODO L. y GUAITA A.: *Los contratos de obras públicas en España*, R.A.P., n° 21/1956.

MARTIN-RETORTILLO C.: *Una sentencia interesante sobre la mora en los contratos administrativos*, R.A.P., n° 38/1962.

MARTIN-RETORTILLO S.: *La institución contractual en el Derecho administrativo*, R.A.P., n° 29.

MARX M.: *Le nouveau systeme de revision des prix -- des marchés de travaux publics*, en "Le moniteur de travaux publics et du batiment", n° 48 de 2 de diciembre de 1967.

MONEDERO GIL J.I.: *Doctrina del contrato del Estado*, Madrid 1977.

MONTMERLE J.: *Revision des prix et resiliation des marchés de travaux publics et de fournitures*, - Paris 1936.

PARADA VAZQUEZ J.R.: *La nueva Ley de Contratos del Estado*, R.A.P., n° 47/1965.

PEQUIGNOT G.: *Le contentieux des marchés publics*, - en "Les marchés publics et leur financement", - Paris 1962.

Des contrats administratifs, extrait du Juris-classeur, Paris 1963.

PRIEUX H.: *Traité du droit des travaux publics*, Paris 1959.

RIVERO YSERN J.L.: *El contrato administrativo de suministro*, Sevilla 1976.

SORRENTINO A.: *Il Ministro-Giudice in materia di revisione dei prezzi dei Pubblici Appalti*, en - "Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana", 1957.

STELVI A.: *La revisione dei prezzi contrattuali*, en "Nueva Rassegna", 1965.

VILLAR PALASI J.L.: *Lecciones sobre contratación administrativa*, Madrid 1969.

Apuntes de Derecho administrativo, Madrid 1974.

Concesiones administrativas, en "Nueva Enciclopedia Jurídica Seix", Tomo IV.

WALINE M.: *L'evolution récente des rapports de l'Etat avec ses co-contractants*, en "Revue du Droit public et de la Science politique", 1951.

WARLOMONT R.: *Contrats administratifs et variations monétaires en France, en Belgique et en Italie*, en "Revue Internationale des Sciences Administratives", 1954.

OTRA BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

SELECCION DE JURISPRUDENCIA.

MORENO GIL O.: *Contratos administrativos (Legislación y jurisprudencia)*, Madrid 1978.

DATOS ESTADISTICOS.

MEMORIA DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA, de 1960 a 1976.

MEMORIA DE LA COMISION DE REVISION DE PRECIOS (MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS), de 1966 a 1976.
